HM

Transport Canada Marine
Transports Canada Marine

TP 3825

A Background Paper

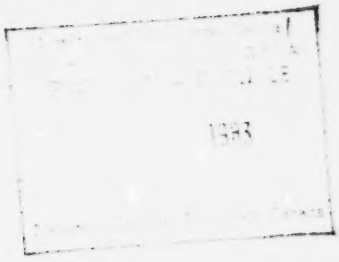
New Coasting Trade Policy

The Honourable Jean-Luc Pepin
Minister of Transport

September 1982

CA1
DTB 30
82
N21
c.2

Canada



BACKGROUND PAPER

NEW COASTINC TRADE POLICY

DEPARTMENT OF TRANSPORT

September 1, 1982

TABLE OF CONTENTS

	Page
OBJECT	1
BACKGROUND	1
Present Legislative Framework	1
FACTORS	6
The Problems with Current Coasting Trade Legislation	6
Actual Use of Non-Canadian Shipping in Coastal Commerce	8
General Issues Which Arose From Attempts to Introduce New Legislation	11
- Provincial Concerns Regarding Potential Economic Impact	11
- Conflicting Concerns of Industry	12
Issues Regarded as Important for Consideration and Resolution	14
- Reservation of Coasting Trade to Canadian Vessels	14
- The Use of Non-Canadian Shipping as a Downward Pressure on Canadian Shipping Rates	15
- The Use of Non-Canadian Shipping as a Downward Pressure on Other Surface Mode Rates	15
- Administration of the Waiver System	16
- The Status of the Intercoastal Route	17
- The Status of Passenger Cruising Vessels	18
- Customs Duty on Vessels Temporarily Imported Under Waiver of the Coasting Laws	19
- The Role of the Canadian Transport Commission	21

Page

Issues Regarded as Important for Consideration and Resolution (Cont'd)

- The Looseness of the Coasting Trade Exemption Regulations 22
- The Scope of Legislation 24
- Marine Activities on the Continental Shelf 25
- Other Federal Government Initiatives 26

Resolution of Problems Concerning Past Misconceptions of Coasting Laws and Federal Government Policy Proposals 26

ALTERNATIVES 27

Various Aspects of Possible Changes to Legislation 27

INTERNATIONAL CONSIDERATIONS 31

OTHER CONSIDERATIONS 31

PUBLIC INFORMATION CONSIDERATIONS 31

New Coasting Trade Policy

OBJECT

1. To set out and describe the issues relating to Coasting Trade Policy with a view to introducing new legislation.

BACKGROUND

Present Legislative Framework

2. Legislation governing activities in the Canadian coasting trade is contained in Part XV of the Canada Shipping Act, Sections 661 to 665 inclusive. Coasting trade is defined as including the carriage by water, or by land and water, of goods or passengers between one place in Canada and another place in Canada, either directly or by way of a foreign port. The legislation limits such carriage to British ships, which include all Commonwealth registered, Commonwealth-built ships, and Commonwealth registered, foreign-built ships upon which any relevant Canadian duty has been paid. Section 662 states that the amount of duty payable on a foreign-built Commonwealth registered ship is twenty five per cent ad valorem on the fair market value of its hull, machinery, furniture and appurtenances. The legislation further limits coasting trade between points which lie to the west of a line drawn from Cap des Rosiers, through the west point of Anticosti Island, thence along 63° West longitude to the North Shore of the St. Lawrence, to Canadian registered ships, which are either Canadian-built, or foreign-built, duty paid. It is important to note that a Canadian registered, foreign-built vessel, known as a Canadian flag non-duty paid vessel, is entitled to trade internationally without payment of duty. It is only the entry into coasting trade which attracts duty to this ship.

3. An important element of the legislation is the inclusion of powers pursuant to Section 665 enabling the Governor-in-Council to waive Part XV of the Canada Shipping Act at his discretion. Since 1973, this power has been delegated to the Minister of National Revenue, for certain classes of ships, through the Coasting Trade Exemption Regulations, which are renewed annually for this purpose. The Minister may waive the legislation and grant a coasting licence to a foreign flag ship upon advice in writing from the Water Transport Committee (WTC) of the Canadian Transport Commission (CTC) that a diligent search has revealed that no suitable Canadian vessel is available for the proposed

engagement. The duty payable upon temporary entry granted to a foreign flag vessel under waiver of the laws is usually 25% of 1/120th of its fair market value per month of employment in the coasting trade.

4. This wording of the Exemption Regulations raises an important point. As noted above, the legislation limits all coasting trade, except the area within the Great Lakes and all reaches of the St. Lawrence River, to British ships, which implies that a foreign flag ship may be used only when no British ship is available. However, in cases where applications for the use of foreign vessels are made for temporary entry, the Exemption Regulations direct the CTC to search for suitable Canadian vessels before advising Revenue Canada whether or not to issue a coasting licence. This can have the effect of limiting the entry of any non-Canadian ship in some instances.

5. The original provisions of the Canada Shipping Act enabling Commonwealth ships to engage in the Coasting Trade became law in 1934, and have as their basis the British Commonwealth Merchant Shipping Agreement entered into in 1931, which required that all signatories grant equal treatment to ships of Commonwealth countries. Since the original signing of the agreement there has been a significant change in the make-up and membership of the Commonwealth, and in the size, structure and operating circumstances of their merchant marines.

6. In anticipation of the opening of the Seaway the Spence Commission undertook a study to identify whether there should be any changes to the coasting trade legislation in the light of impending access to the Great Lakes for international shipping. Although the Spence Commission recommended no change, a shift to registration of lakers in Commonwealth countries other than Canada for tax and other advantages gave rise to concern, and resulted in an amendment to the Canada Shipping Act in 1966 restricting coasting movements in the Great lakes to Canadian vessels only.

7. In the late 1960's a protest concerning the activities of a Commonwealth non-Canadian ship in the Canadian coasting trade, resulted in the commissioning of a study to be undertaken by Mr. H.J. Darling. The terms of reference also included a review of activities in Canadian waters not involving carriage of goods or passengers, including resource exploration and exploitation activities on the Canadian continental shelf.

8. Following the submission of the Darling report on the Coasting Trade in 1970, legislation was drafted in accordance with the following policy objectives, in 1974:

(a) the Coasting Trade of Canada should be reserved to Canadian flag vessels;

(b) the Canadian Transport Commission should be empowered to grant permits allowing the use of non-Canadian vessels in cases where Canadian ships were found to be unavailable, insufficient or inadequate for the required service;

(c) certain non-Canadian vessels that had acquired rights should receive protection for a maximum of five years, depending on those rights;

(d) carriage of goods or passengers between points in Canada and Canadian offshore facilities or installations should be defined as falling within the coasting trade;

(e) regulations under the coasting laws should recognize the quasi-international character of trading between the Pacific Coast and the Atlantic Coast, which included the St. Lawrence and the Great Lakes, known as the intercoastal route;

(f) action should be taken to withdraw from Part 4, Article 11 of the British Commonwealth Merchant Shipping Agreement, in order to allow Canada the right to revise domestic legislation regarding reservation of coasting trade to Canadian ships;

(g) offshore exploration and exploitation activities on the Continental Shelf of Canada, both within and beyond the limits of the territorial seas, while not falling within the current definition of the coasting trade should be reserved for Canadian flag vessels to the extent feasible;

(h) the Customs Act should be amended so that goods carried between offshore facilities or installations and points outside Canada would be deemed to be imports or exports;

(i) Federal officials should continue to meet with provincial officials to:-

(i) discuss and develop principles of waiver granting;

(ii) discuss and develop the basis for establishing grandfather rights for Commonwealth vessels engaged in regular coastal trading;

(iii) establish a method for assessing any detrimental impact on transportation costs, including those related to the intercoastal route.

9. The legislation incorporating these changes was included in the new Maritime Code Act, which was given first reading as Bill C-61 on May 26, 1975. The Bill did not, however, pass beyond Committee stage due in large measure to concern expressed as to the economic implication of the proposed coasting trade legislation. Following further study, the Government decided to:-

(a) reintroduce the Maritime Code Bill without the Coasting Trade Provisions;

(b) arrange for a new Bill entitled the Coasting Trade Act to be introduced incorporating essentially the same legislation as the former Bill C-61 but with changes to be identified by further negotiations with the provinces and industry.

10. Transport Canada then undertook to prepare a position paper on the Coasting Trade dealing with the policy implications of proposed legislation. This position paper was released in July 1977 and consisted of three parts:

(a) an introductory section explaining the proposed legislation and regulations;

(b) the proposed legislation;

(c) the proposed regulations.

11. The proposed legislation incorporated a number of differences from that included in Bill C-61.

These differences may be summarized as follows:

(a) the legislation proposed a statement of objective;

(b) certain statutory exemptions which were originally to be addressed in the regulations were included in the legislation. Amongst these exemptions was included the intercoastal route with the proviso that it could be brought back within the ambit of coasting trade by regulation if considered desirable. Also exempted was 'the carriage of

passengers in bona fide international voyages which only incidentally touch at Canadian ports'. A general exclusion power was also inserted;

(c) the 'grandfather rights' provisions were extended to cover foreign-built and registered vessels on which full customs duty had been paid;

(d) the new proposal incorporated provisions intended to reduce the discretion of the licensing body to determine whether it was in the public interest to grant a licence to a foreign ship, by stating explicitly the factors it should take into account.

12. The proposed regulations incorporated a schedule of fees that was intended to:

(a) be related to the economic ability of the shipper to pay such a fee;

(b) be sufficiently flexible to ensure that shippers would pay less, on average, for use of a non-Canadian ship than under the present arrangement;

(c) take into account part cargo considerations, and the value of the commodities shipped.

13. It also contemplated the possibility of issuance of a licence without fee.

14. Following release of this position paper, a number of further exchanges took place between the Federal Government and provincial and industrial interests. It materialized that support for the legislation as proposed was limited. While certain shipper interests were gratified to see some of their concerns protected, there was little in the legislation that constituted an identifiable benefit over the present situation. Other interests, in the fields of shipping, shipbuilding and maritime labour regarded the proposals as a significant departure from the original recommendations made by Darling, to the extent that the legislation no longer offered much in the way of substantive benefits. There appeared to be general disenchantment with the complexity of the procedures proposed for administration of waiver applications. From the many previous consultations with the industry, and provincial governments concerned with coasting trade, it became evident that there existed considerable misunderstanding of the present coasting laws, and how they work in practice. This misunderstanding also appeared to extend to the principles put forward over the years by the federal government relating to revision of the laws.

15. In 1979 the remaining signatories of the British Commonwealth Merchant Shipping Agreement considered that it was no longer serving any useful purpose, and it was therefore abandoned by mutual consent in that year. However, this had no impact upon the dutiable status of Commonwealth-built and registered ships.

16. The sector of the coasting trade which has been one of the principal causes of dissention has been the intercoastal route, that is, the trade between the west coast of Canada and eastern ports, including Great Lakes ports. It was therefore decided in 1980 to survey the opinions of shippers, consignees, transportation firms, and provincial and federal governments concerned in an attempt to uncover problems both real and perceived, with which they were faced. To maintain impartiality this survey was carried out by a consultant who visited 66 organizations across Canada. While his report reflected the many concerns about the need for a different treatment for this route, it also supported the hypothesis that little was generally known about the trade and its related statistics. It also indicated that the processes of the waiver and duty systems affecting the whole coasting regime, in which government is involved on a day-to-day basis, had not been fully detailed in discussions with private sector interests.

17. In view of these circumstances it was considered desirable to review the situation once more and attempt to clarify both the existing position, and government policy objectives. To this end a small team of officials drawn from the Marine Administration (CMTA) of Transport and the CTC completed, in February 1981, a round of 50 consultations with organizations, associations, and unions from industry, together with provincial governments and federal government departments, where all the many aspects of the subject, including those set out hereunder, were discussed in some detail.

FACTORS

The Problems with Current Coasting Trade Legislation

18. An important aspect to recognize in any review of current coasting trade policy is that in general, the present legislative framework functions satisfactorily on a day-to-day basis. No major commercial hardship is apparent and the waiver system authorizing access to foreign flag vessels operates in a manner judged, in general, to be smooth, and impartial. Such a situation poses the question as to why, therefore, any change is considered necessary.

19. The basis of the present problems rests upon changes which have taken place since the laws were first enacted at the turn of the century, having been modified only twice since that time by the British Commonwealth Merchant Shipping Agreement in 1934, and the reservation of Great Lakes trade to Canadian ships in 1966. The broad, but uncertain scope of these laws, and such developments as technological change, increase in trade, and changes to the patterns of trade, have led not only to complicated administrative procedures, but in some instances, difficulty in interpretration of the laws themselves, and of regulations and tariff structures with which they may be associated. The most important reasons for the new policy initiatives are as follows:

(a) The increase in activity on the Canadian Continental Shelf has led to complications and inconsistencies related to areas such as employment, use of vessels, and the degree of Canadian participation. This has already given rise to other government policy initiatives, of which the National Energy Program, and review of Customs jurisdiction are examples, and taken all together, a need to consider new coasting policy objectives would appear to be substantiated.

(b) The interpretation of coasting trade contained in the Canada Shipping Act reads:

> "Coasting Trade includes the carriage by water of goods or passengers from one port or place in Canada to another port or place in Canada."

The use of the word "includes" introduces some doubt as to what other activities, beyond the carriage of goods or passengers, are covered. This has in the past caused confusion as to whether other marine operations, such as dredging, offshore exploration and exploitation of mineral resources, and many others, could be regarded as coasting trade.

(c) The present legislation provides certain non-Canadian registered ships (i.e. non-Canadian Commonwealth ships engaging in coasting trade activities, and foreign flag, duty paid ships engaging in non-coasting trade activities) with opportunities to engage in Canadian domestic marine activities while escaping the full obligations of a Canadian based enterprise.

(d) The apparent conflict between the Canada Shipping Act and the pursuant Coasting Trade Exemption Regulations as to which flag the coasting trade is reserved, in circumstances where Commonwealth-built and registered vessels are not required or available for a coastal movement in the first instance. As a practical example, should a shipper apply to use a Norwegian-built and registered ship for a movement of cargo between Halifax, N.S., and St. John's, Nfld., the CTC is required to advise the Minister of National Revenue only that no suitable Canadian ship is available for the movement, which means that other Commonwealth ships do not enter the picture at any time. In this case, which occurs at a high annual frequency, there exists a virtual reservation to Canadian ships, whereas the legislation specifically refers to British ships. This situation points up one of the legal weaknesses of the Exemption Regulations, which are further discussed in Section 38.

(e) Present legislation allows ships built and registered in Commonwealth countries such as the Bahamas, Cyprus and Singapore, which are recognized flag-of-convenience countries, to compete with Canadian registered ships in all areas except the Great Lakes. These ships benefit from significant tax and labour cost advantages not available to Canadian companies.

(f) Under existing coasting law, Canadian flag non-duty paid vessels are to be treated as foreign flag ships, for purposes of temporary entry, although owned by Canadian companies, and registered in Canada.

Actual Use of Non-Canadian Shipping in Coastal Commerce

20. Statistics show that non-Canadian flag ships are rarely used for the regular transportation of goods. In the passenger sector, the exception is the use of ferries by CN Marine, principally in Newfoundland/Mainland services. The spot use of non-Canadian flag ships in the transportation of goods is mainly to be found in the Great Lakes and East Coast areas, and on a more limited scale, in the intercoastal trade.

21. Great Lakes and East Coast movements by non-Canadian shipping are almost exclusively confined to liquid bulk cargoes, which include both routine fuel movements and specialized movements such as asphalt and sulphuric acid.

The fuel movements are made by companies which in the past have operated both Commonwealth flag vessels not requiring waiver, and foreign-flag ships under waiver.

This situation has been undergoing rapid change in recent times however, and the transfer of several tankers to the Canadian flag has considerably altered the position.

22. On the intercoastal route, non-Canadian vessels, of which the vast majority are registered outside the Commonwealth, have made more than 95% of movements during the past eight years. The main commodity moved has been crude oil, which comprised some 78% of total tonnage moved, with coal making up the remainder except for the very occasional steel movement west bound.

23. The overall use of non-Canadian flag ships can be said to be a diminishing one in terms of tonnage carried during the last 6 years, the exception being those movements in the intercoastal trade which are almost exclusively made by foreign flag ships. The following statistics help to place a clearer perspective on these situations.

TABLE 1

TOTAL COASTING TRADE TONNAGE
(1977-1980)
(S/T)

	Canadian flag	%	Non-Canadian flag	%	Total
1977	61,477,479	94.3	3,730,537	5.7	65,208,016
1978	64,039,655	95.1	3,272,354	4.9	67,312,009
1979	83,970,270	96.2	3,277,279	3.8	87,247,549
1980	89,653,585	97.6	2,156,486	2.4	91,810,071
1981	78,616,942 (Prelim.)	98.0	1,658,921	2.0	80,275,863

TABLE 2

COASTING TRADE - NON-CANADIAN SHIPS
CARGO TONNAGE (S/T)
(1975-1980)

SHIPS	WITHIN GREAT LAKES	BETWEEN GREAT LAKES AND ATLANTIC	ATLANTIC PROV.	INTER-COASTAL	PACIFIC	TOTAL
1975						
19 Commonwealth	-	1,502,666	1,116,850	36,238	-	2,655,754
36 Foreign	119,229	1,561,874	183,362	381,977	-	2,246,442
Total:	119,229	3,064,540	1,300,212	418,215	-	4,902,196
1976						
15 Commonwealth	-	1,537,827	1,254,849	-	-	2,792,676
23 Foreign	98,782	1,084,485	53,584	59,078	-	1,295,929
Total:	98,782	2,622,312	1,308,433	59,078	-	4,088,605
1977						
11 Commonwealth	-	1,399,781	1,179,960	-	-	2,579,741
25 Foreign	143,535	819,883	20,161	16,217	-	1,150,796
Total:	143,535	2,219,664	1,200,121	16,217	-	3,730,537
1978						
10 Commonwealth	-	1,172,747	1,162,945	72,536	-	2,408,228
21 Foreign	62,833	478,859	20,594	300,790	1,050	864,126
Total:	62,833	1,651,606	1,183,539	373,326	1,050	3,272,354
1979						
8 Commonwealth	-	713,587	706,710	-	-	1,420,297
31 Foreign	866,260	666,996	187,299	136,427	-	1,856,982
Total:	866,260	1,380,583	894,009	136,427	-	3,277,279
1980						
5 Commonwealth	-	52,344	225,703	-	-	278,047
39 Foreign	459,864	625,848	147,514	645,213	-	1,878,439
Total:	459,864	678,192	373,217	645,213	-	2,156,486
1981						
1 Commonwealth	-	-	154,688	-	-	154,688
24 Foreign	421,476	678,003	327,158	77,596	-	1,504,233
	421,476	678,003	481,846	77,596		1,658,921

TABLE 3

COASTING TRADE TONNAGE - NON-CANADIAN FLAG
BY COMMODITY
(S/T)

	1978	1979	1980	1981
Petroleum, crude and refined	2,780,401	2,942,064	1,850,693	1,432,699
Coal	355,724	84,919	179,264	44,760
Chemicals and asphalt	102,355	231,822	109,617	154,888
General cargo and Miscellaneous	33,874	18,474	16,912	26,574
	3,272,354	3,277,279	2,156,486	1,658,921

The above tables indicate several important factors:

(a) In Table 1, the small percentage of trade carried in non-Canadian flag ships, which is also diminishing,

(b) In Table 2, the declining use of Commonwealth-flag ships within this small percentage, and

(c) In Table 3, it is seen that petroleum movements alone account for between 85% and 93% of total tonnage moved by non-Canadian flag ships.

The principal reason for the declining use of non-Canadian ships is the recognition by industry of government policy to reserve coasting trade to Canadian ships, first announced in 1973. This is particularly applicable to Commonwealth-flag ships, where consideration has been given for some time to the removal of their free entry privilege.

General Issues Which Arose From Attempts to Introduce New Legislation

Provincial Concerns Regarding Potential Economic Impact

24. Following the withdrawal of Bill C-61, discussions were undertaken with the Provinces in an attempt to resolve the methods by which Federal government policy objectives could be implemented without exposing the Provinces to economic disadvantage. Their principal concerns were directly related to what was perceived to be the further limitation of coasting trade to Canadian ships, and they were expressed as follows:

(a) The ability to use non-Canadian ships in certain circumstances, and

(b) The access to such shipping as a means of providing a downward pressure on the rates of Canadian ships and other Canadian surface modes.

Conflicting Concerns of Industry

25. These concerns varied from the fear of shippers of being compelled to use only Canadian vessels in the coasting trade, on the assumption that costs would drastically rise and threaten inter-regional competitive ability, to apprehension of Unions of more severe unemployment by the displacement of Canadian ships by non-Canadian flag vessels. In general these concerns can be categorized as follows:

(a) Shippers and Consignees

This sector generally expressed the opinion that reservation of coasting trade to Canadian ships would increase transportation costs, either directly or indirectly. In addition it was felt that this would in turn lead to a form of cargo reservation for Canadian ships, which, should it become accepted practice, would be detrimental to Canadian commerce in international markets.

(b) Canadian Shipowners

The shipowners, through their Associations, supported government objectives to further limit the entry of non-Canadian flag ships, and expressed no little concern with what was regarded as a loose methodology of allowing temporary entry under existing legislation.

(c) Officers' and Seamen's Unions

A firm stand was maintained by the Unions in favour of further limitation, to what was almost a closure of the coast to non-Canadian vessels. The recommendations for reservation to Canadian ships made by Howard Darling in his report "The Coasting Trade of Canada and Related Marine Activity" in 1970, and government objectives based on this report were seen as being eroded away by the failure of legislation to succeed in 1975, and particularly after the publication of the 1977 Position Paper, where it was proposed to exempt the intercoastal route entirely from coasting trade.

(d) Shipbuilding Interests

Shipbuilders and shiprepairers have long expressed their concern at the privilege allowed Commonwealth-built ships to enter Canadian coasting trade duty-free, and also at the pro-rated duty payments which non-Commonwealth-built ships pay under temporary entry, which were regarded as too low.

In spite of these diversities of opinion, common concerns were expressed by some elements of all the above sectors, with the exception of shippers, regarding offshore activities on the continental shelf and other marine activities (such as dredging, cable laying, etc.) For example, the use of foreign flag, duty paid ships such as seismic vessels in Canadian territorial waters, and other types of foreign flag ships freely servicing drill rigs outside these waters prompted strong objections to the ineffectiveness of existing coasting legislation in this area.

This brief outline of the main concerns of the various sectors of the industry serves to illustrate the broad spectrum of opinion which existed for the nine years following the Darling Report.

26. In order to be quite certain that there would be a common understanding of both the working of the existing laws and government policy objectives related to new legislation a further round of consultations commenced in July 1980 having the following objectives:

(1) To clarify the working of the existing regime, which was not understood by many,

(2) To pinpoint areas where the present legislation is perceived to be detrimental to commerce, and

(3) To discuss policy alternatives and preferences.

Discussions were mainly centred on these objectives with emphasis on the somewhat complicated situations involving the use of non-Canadian and Canadian flag non-duty paid vessels which have arisen over the years, particularly since the early 1970s. The clarification of the existing laws gave rise to more precise delineation of the issues which were seen to be the most contentious and in need of resolution.

Issues Regarded as Important for Consideration and Resolution

27. Reservation of Coasting Trade to Canadian Vessels

This has always been regarded as the central issue when proposals for new legislation have been put forward, having been well supported by shipowners and builders, and unions. The concept has been accepted with some qualification by most provincial governments and shippers, but with considerable opposition to its application to the intercoastal route. A common thread running through all discussion on this issue, however, is the acknowledgement, to a greater or lesser degree, that non-Canadian ships must be able to be used when Canadian ships are not available. The emphasis placed on this requirement has varied from strong positions stating that foreign ships should be allowed temporary entry in only exceptional conditions, to the need to use them as the most economic method of marine transportation when a cargo has to be moved. Government policy has always been to allow the use of foreign flag ships, either by permit or waiver of the laws, when suitable Canadian ships are not available, and it is true to say that this statement does in fact cover the spectrum of positions which have been put forward. In short, while different terminology has been used to express these varying positions, there is in the last analysis considerable overall agreement on their intent and meaning.

While it is recognized that this issue has always been the most predominant, some perspective must be placed upon it, and it is noted that:

(a) As previously mentioned in Section 4, a quasi-reservation to Canadian ships exists in certain situations by way of the Coasting Trade Exemption Regulations,

(b) Only 2.4% of total Canadian coasting trade in 1980 was carried in non-Canadian ships, of which 0.4% was carried in other Commonwealth ships, and 2.0% in foreign flag ships, and preliminary figures indicate that this percentage is even less for 1981.

(c) Under existing administration, the process already exists whereby foreign flag ships may not be used when a suitable Canadian vessel is available, except when certain foreign flag vessels engaged in non-trading activity (eg. seismic) may pay full duty and retain foreign registration, or when Commonwealth-registered, but non-Commonwealth built vessels pay full duty.

This is rigidly adhered to by the CTC according to regulation when considering the many aspects of suitability which frequently differ when examined on a case-by-case basis.

The Use of Non-Canadian Shipping as a Downward Pressure on Canadian Shipping Rates

28. It is open to a shipper wishing to make a movement of goods in the Canadian coasting trade, other than in the Great Lakes, to make use of a Commonwealth flag, Commonwealth built non-Canadian ship. To the extent that such ships are in fact available and able to offer cheaper services, it may be argued that they provide a downward pressure on Canadian shipping rates. This argument could also apply within the Great Lakes area, where these vessels may be used under waiver of the coasting laws, but do not attract duty due to their "Commonwealth built" status. Any attempt to quantify the extent of any downward pressure is extremely difficult, particularly as an examination of coasting trade statistics indicates that, with the exception of the intercoastal route, there is little evidence that rate considerations are a major factor in the choice of a Commonwealth vessel over a Canadian vessel. Weighed against any evidence that downward pressure does exist, however, remains the fact that so little coasting trade is carried in non-Canadian Commonwealth vessels that it may not provide a satisfactory yardstick for assessing the bargaining power available associated with the use of Commonwealth ships.

29. Similar observations can be made regarding the use of foreign flag vessels to exert this type of pressure on routes other than the intercoastal route. There is little doubt that the characteristics of the type of traffic moving on the intercoastal route, principally bulk cargo moving only one way by ships being continually positioned in the international bulk carriage trade, places foreign flag vessels at a competitive advantage compared to Canadian ships. A more significant factor, however, may be that, at the present time, very few Canadian flag ships of the size and type required by this trade actually exist to do the work, and those which do are already employed in other trades on quasi-regular bases. More regular traffic pattern development could modify this situation in the future.

The Use of Non-Canadian Shipping as a Downward Pressure on Other Surface Mode Rates

30. As with the previous issue, considerable difficulty exists in trying to quantify the effects of this type of pressure. Past analysis has indicated, however, that the

issue is of limited significance in all sectors of the coasting trade except the intercoastal route. In recent years it has been given considerable prominence in statements by, but more frequently in discussions with, both actual and potential shippers in this trade. The route itself is undoubtedly a quasi-international one in nature, requiring the use of large deep-sea vessels. The focal point of the argument rests on the required ability to use these ships for large consignments of cargo in order to offer some form of competition to transcontinental rail services. Should this bargaining tool be withdrawn, it is feared that rail rates would rise steeply, as the railways would be placed in an oligopoly situation. Rates on cargoes such as steel plate and pipe, and various types of forest products could be adversely affected by such a situation, while the non-availability of foreign or Commonwealth flag ships to transport energy-related cargoes in times of national need could cause economic hardship to Canadians.

It is recalled at this juncture that foreign flag vessels carrying coastal cargoes under waiver, but delivering them to a foreign (U.S.) port for onward movement by another surface mode, do not attract customs duty. This situation allows an opportunity to Western interests in particular to ship goods bound to the Ontario/Quebec market by sea from British Columbia to an East Coast U.S. port, thence by rail or road to destination without entailing any added marine-related costs.

Administration of the Waiver System

31. Section 665 of the Canada Shipping Act enables the Governor-in-Council to authorize by Order-in-Council the exemption of foreign ships from the coasting trade provisions. A notable feature of the section is that it includes no limitations or guidelines as to circumstances under which such exemption might be authorized and leaves the Governor-in-Council with full discretion in the matter.

Under the provisions of the Coasting Trade Exemption Regulations, the Governor-in-Council has delegated administration of Section 665 for certain specified types of vessel. Under these regulations, a foreign ship of a type listed in the Schedule is exempted from Part XV of the Canada Shipping Act where the Minister of National Revenue has approved the operation after having been advised by the Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission in writing that a diligent search has revealed no suitable Canadian ship or vessel available for the proposed engagement.

As a first step the CTC identifies and contacts the owners of Canadian flag vessels that may have the potential to perform the service for which application is made. Should no owner wish to offer a vessel, the Minister of National Revenue is informed that no suitable Canadian vessel is available, but if a vessel which appears to meet the needs of the applicant is offered, then the CTC arranges for each party to negotiate an agreement for its use. Normally, either of the two above processes serves to resolve the situation satisfactorily, but in the exceptional case where an owner and an applicant cannot come to an agreement, the Committee will consult with these parties, and ask other knowledgeable groups to give their views concerning the position of either of the parties. Based upon these submissions the Committee decides whether the Canadian vessel may be considered both suitable and available, and so advises the Minister of National Revenue. The concept of suitability includes both technical and commercial aspects, as well as the ability to perform the service where and when required, but as these criteria are by no means clearly defined it is important that the ruling body has been given considerable flexibility to deal impartially and promptly with each case, on an individual basis.

In the past, some criticism of the administration of the waiver system has come from industry. The time taken to process a waiver has received the brunt of the criticism, but in fact while the CTC has found it necessary on occasion to take up to four weeks for this task, the majority of rulings is made promptly. For example, of the total number of waivers applied for in 1980, 38% were processed the same day as the application was made, 54% within 24 hours, and 73% within one working week. Those applications taking more than one week were on the whole incomplete and required further correspondence with the applicants to determine suitability and availability of Canadian vessels for the particular engagements.

The Status of the Intercoastal Route

32. There has been considerable disagreement in the past as to whether this route should be subject to the coasting laws or be completely deregulated and left open to all nations.

Under normal economic conditions the traffic on this route is comparatively light, and is carried mainly in foreign flag vessels under waiver of the coasting laws. A temporary upsurge of traffic was witnessed during the period of the 1973/74 crude oil shortage, when some 61 movements were made from West to East by 45 tankers, 44 of which were

foreign flag vessels under waiver, the remaining one being of Bermudian registry. This extraordinary demand triggered the introduction of the Coasting Trade Exemption Regulations, delegating the power of waiving the coasting laws to the Minister of National Revenue, and enabling applications to be processed more quickly to meet the urgency of the situation. These regulations have been renewed annually since that time by Order-in-Council. Following the introduction of the Exemption Regulations, a decision was made in 1975 to grant full remission of duty to all tankers engaged in these movements, which again was accomplished by Order-in-Council. This Order was later discontinued, but the process it set in motion still remains, inasmuch as full remission continues to be granted to ships carrying energy related cargoes on the route, on a case by case basis. This is done by an ad hoc procedure through the medium of the Interdepartmental Remissions Committee, chaired by the Department of Finance, and composed of representatives of the CTC, DOT, IT&C and National Revenue, for shipping matters.

The present situation is therefore, that as the majority of movements are energy-related, then most foreign flag vessels on the route under waiver do not pay duty. This would also apply to Canadian-flag non-duty paid vessels. However, for other types of cargo, Canadian owners are disadvantaged by to some extent having to pay both duty and corporate taxes, while owners of foreign-flag vessels escape the tax-paying obligation. There would therefore appear to be some merit in at least lifting the duty requirement altogether from any vessel temporarily engaged in this quasi-deep sea trade, for the benefit of the shipper of any type of cargo.

The Status of Passenger Cruising Vessels

33. Passenger cruising activities have not in the past been regarded as coasting trade. Cruise ships return passengers to the point of departure so that their activities do not constitute transportation from one place in Canada to another. They are not therefore encompassed by the Canada Shipping Act. At present, cruises operate from both West and East coasts during the summer season, employing various foreign flag ships, which may either be under charter for a Canadian operator or using only Canadian agency and ships' husbandry services. These cruises have a considerable and favourable impact on regional economies; in 1980 upwards of 95,000 people used the services out of Vancouver alone, involving direct expenditures of more than $30 million. It is therefore understandable that neither provincial governments nor private sector interests wish to see these activities constrained in any way, notwithstanding the fact that there is little control over the vessels' activities or performances.

A growing sector of the cruise industry which has been overlooked in the past is the tourboat business, in which relatively small Canadian companies operate vessels engaged in sightseeing tours including areas close to the Canada - U.S. border, such as the 1000 Islands area and other Great Lakes locations.

As an example of the local importance of such services, one of the larger operators in the 1000 Islands area reported that more than 250,000 passengers were carried during the summer of 1980.

Under the existing legislation, it is possible for a U.S. company to place a vessel in Canada, at the same small port as a Canadian competitor, and offer exactly the same service without payment or permit of any kind. This situation could be particularly disadvantageous to a Canadian operator as no reciprocity exists between the U.S.A. and Canada, the former having coasting laws which prohibit the use of any vessel in the U.S. coasting trade which is not U.S. built, registered and manned.

From the overall viewpoint, i.e., taking into account all types of passenger cruising referred to above, there appears to be a need to place some measure of control over these activities, without placing additional financial burdens upon them. This could be accomplished by requiring all passenger cruising activity from one Canadian port back to the same port to be regarded as a coasting activity, so that foreign registered ships would have to obtain a waiver to engage temporarily in cruising operations. To ensure that no extra costs are imposed on the operators of deep water cruising ships, foreign-built ships having permanent overnight accommodation for more than 100 passengers should be exempted from temporary entry customs duty. To protect the small boat operator from U.S. competition in Canada, foreign built ships not having this passenger carrying capability would be subject to duty.

Customs Duty on Vessels Temporarily Imported Under Waiver of the Coasting Laws

34. As previously mentioned, full import duty on a non-Commonwealth built ship for use in the coasting trade is usually 25% of its fair market value; for temporary entry, duty is payable at the rate of 25% of 1/120th of the fair market value of the ship, per month.

Opinions from industry concerning temporary entry duty vary considerably, depending on the sector concerned, ranging from the desire to reduce it considerably, to

doubling the temporary entry payment to 25% of 1/60th of the fair market value per month. It can be stated however, that pressures to reduce or eliminate the tariff are less than in the past, with the exception of its application to the inter-coastal route.

35. It was a recommendation of the Darling Report that ships granted temporary entry should pay a level of duty twice that payable at present to the 1/60th basis as mentioned above. Little justification was given in the report for the implementation of this proposal, but in the past, it received considerable support from the shipbuilding sector as a more protective measure for the Canadian industry. It has also been claimed that charging on a "value of vessel" basis discriminates in favour of using older and less efficient ships, but there is no evidence from waiver statistics that this has been the case. The use of foreign flag ships is dependent in almost every instance upon their availability at the time required, and their technical and commercial suitability to perform the service needed, which are the same criteria applied to Canadian vessels when being assessed as "suitable". In circumstances where no suitable Canadian vessel is available, it is therefore apparent that the use of a foreign ship is in the public interest, and should not be discouraged by the imposition of an unnecessarily high duty payment, such as the suggested 1/60th rate.

Proposals were put forward in the 1977 Position Paper whereby a fee for using a foreign flag ship on a temporary entry basis would replace the existing duty system. Formulae which attempted to recognize certain specifications and characteristics of a vessel, and the nature and extent of the service to be performed, were developed.

While they satisfactorily covered a wide range of vessel types engaged in the carriage of goods, other vessel types presented considerable difficulty, and led to cumbersome and complex equations. The difficulty of the administration of such a fee system soon became evident, as did the fact that a vessel charterer would have no clear idea of the fee he would have to pay when negotiating with an owner, as he does under the duty system. These and other difficulties, together with the fact that the concerns regarding the use of older ships appeared to be unwarranted, led to the demise of these proposals.

36. An issue directly related to duty charged on the 1/120th basis is that associated with the carriage of part cargo. Cases do arise where, in the absence of a suitable Canadian ship, a foreign flag ship is granted a licence to move a less-than-full-load cargo. In many instances these

cargoes are below one quarter of the capacity of the vessel, which has other cargo on board, but which is an international movement. In either event, the duty levied is based on the fair market value of the ship, and at times this duty can be greater than the value of the cargo itself, or the freight paid on it. In the majority of cases, these part cargoes occur for one of two reasons:-

(a) They are large, separate pieces of goods which cannot be handled by any other transportation mode, or

(b) Alternative modes of transportation are either too costly or unavailable.

Should marine transportation not be available at reasonable cost, some of these movements could not be made at a viable economic cost, thereby creating an impediment to trade. The sole method of easing the cost burden under present legislation is the granting of full or partial remission of duty on the vessel, which is processed on a case-by-case basis by the Interdepartmental Remission Committee. As this process can be rather lengthy, resulting in considerable sums of money being withheld for periods as long as one year, there would appear to be some merit in introducing a system whereby the temporary entry duty could be applied proportionately, according to the usage made of vessel capacity, down to a basic minimum payment. This would be an extension of a precedent recently created where a foreign ship was temporarily engaged to reposition an export cargo between two Canadian ports, and allowed a proportionate remission of duty.

The Role of the Canadian Transport Commission

37. It has been stated that until very recently, considerable misunderstanding of the working of the existing system was believed to exist outside of the Departments directly involved with its administration. This was proved during the many consultations held during 1980, and the role of the CTC in the process was one of the areas about which little was known. Lack of knowledge of this activity had led to a certain scepticism, sometimes amounting to mistrust, particularly regarding the waiver-granting procedure. While this has never been put in writing, there is no doubt that it existed. It was largely due to these attitudes that the 1977 position paper addressed itself at some length to the procedures which the CTC should follow in granting waivers. Had these recommendations been passed into law, together with the intricate fee structure that was proposed, there is little doubt that the administration of the legislation would have been slowed down considerably, resulting in approval times much longer than those presently experienced.

Explanation of all these factors during the consultative process has allayed the scepticism and suspicion to a very great degree, and only in the isolated case is there objection to the retention of the present procedures. No objection has been made by industry or government departments to the proposal that in the future, the CTC should be the flag waiver-granting authority, as opposed to Revenue Canada, thereby separating the issues of shipping policy and the assessment of customs duty.

The Looseness of the Coasting Trade Exemption Regulations

38. These regulations are renewed annually by Order-in-Council, from April 1 each year, pursuant to Section 665 of the Canada Shipping Act. This section grants the power of suspending the coasting laws in certain instances and for certain classes of vessel to the Governor-in-Council; the Coasting Trade Exemption Regulations are the delegation of that power to the Minister of National Revenue, providing he has received written advice from the CTC.

Since 1973, when the regulations were first issued, they have served an extremely useful purpose. The waiver-granting procedure was accelerated, which has allowed waivers to be granted in as short a time frame as three hours in some cases.

There are several aspects of the regulations however, that are either restrictive, or which could be considered weak from a legal viewpoint. The most important are:

(a) They instruct the Water Transport Committee of the CTC to carry out a diligent search for a suitable Canadian vessel before advising the Minister of National Revenue that none is available. Upon receiving this advice, the Minister may then grant a coasting licence to a non-Commonwealth built or registered vessel. On the other hand, Section 663 of the Canada Shipping Act reserves all coasting trade except that sector lying to the West of Anticosti Island to British ships, that is to say, Commonwealth built and registered ships.

(b) The regulations are issued annually, which limits the period for which a waiver may be granted to one year, and that only on April 1st of any given year. Instances are not infrequent where applications are made during winter months to use vessels, such as passenger-carrying vessels which are subject to the legislation, during the following summer months. This lead time is necessary for planning the

services envisaged, from corporate and operational viewpoints, but if the regulations were strictly adhered to, no waiver could be granted before April 1st of the year in question. In practice, this could lead to the abandonment of a project with an accompanying loss in economic activity. To avoid this possibility, waivers have been granted in advance in anticipation of the renewal of the regulations.

(c) The regulations address themselves only to the use of foreign flag vessels in the case where a suitable Canadian vessel is not available. A suitable Canadian vessel is not only one which is commercially and technically suitable, but also one which has either been built in Canada, or a foreign built Canadian registered vessel upon which all applicable duties have been paid.

The question therefore arises as to the status of the Canadian registered non-duty paid ship in the context of its temporary use in the coasting trade. According to the strict interpretation of the regulations, this ship would have to pay its full 25% import duty to make any coasting movement, thereby pricing it out of the market of available ships. This apparent discrimination against our own national flag ships is in practice overcome by treating them as foreign ships, and allowing them to enter the trade on the 1/120th basis.

(d) There is some inconsistency regarding the status of the self-propelled dredge, which is regarded as engaging in the coasting trade when working inside territorial waters, under Customs law. However, this type of vessel does not appear in the schedule of vessels covered by the Exemption Regulations, thereby preventing the regulating body (CTC) from making any ruling, when occasions arise.

As has been previously mentioned, the regulations have had the effect of reserving coasting trade to Canadian ships, due to their wording, and the explanation of this important fact during consultations has contributed in large degree to a more ready acceptance of the principle of reserving all coasting trade to Canadian ships and retaining the waiver system. Should such action be contemplated in new legislation, it would, combined with the establishment of the CTC as the licensing authority, automatically eliminate the need for the continued existence of the Coasting Trade Exemption Regulations, thereby solving the problems discussed here.

The Scope of Legislation

39. The issues raised thus far have related only to coasting trade as covered in existing legislation, which speaks solely to the carriage of goods or passengers between two places in Canada. This activity is "included" in coasting trade, and the use of the word "includes" introduces some doubt as to what other activities are covered.

Revenue Canada interprets coasting trade as "meaning" the transportation of goods or passengers by water or land and water between two ports or places in Canada. This concept is then used to differentiate between coasting trade and other marine activities taking place within the territorial sea in order to assess customs duties which may be payable.

It is evident therefore, that some uncertainty has been experienced in the past as to whether certain marine activities, such as dredging, seismic work, and offshore drilling activities, constituted coasting trade. This situation was highlighted in 1970, when foreign seismic ships were making their first appearances in Canadian waters. As indicated above, neither the Canada Shipping Act nor Customs interpretation of coasting trade (under Memorandum D-18, issued pursuant to Section 287 of the Customs Act) considered these ships to be engaged in coasting trade, so that until that time they were able to operate in Canadian Waters as long as they conformed to any requirements of the Canadian Oil and Gas Production and Conservation Act, and paid the applicable duty. The CTC did not have to be consulted regarding the availability of Canadian ships to do the work.

In that year, however, the operators of the Canadian flag seismic ship "Calgary Catalina" objected strongly to the fact that this ship, which they considered suitable, was not being utilized when foreign ships were given easy access to work in Canadian waters. This incident was instrumental in leading to the formation of the Interdepartmental Advisory Committee on the Availability of Certain Canadian Ships, in the same year. This committee, chaired by the CTC and having representatives from Transport, IT&C, Customs, DPW and EM&R, has since been the forum for discussion concerning the availability of suitable Canadian ships for certain marine activities taking place in Canadian waters, not regarded as coasting trade.

While this arrangement functions satisfactorily, with only the exceptional delay being encountered, (usually due to lack of information from an applicant), it would appear desirable to rationalize the control of access to these various marine activities for the wide cross section of vessel types working within Canadian jurisdictions.

Marine Activities on the Continental Shelf

40. The extension of the application of the coasting laws to resource exploitation on the Canadian continental shelf, and in other Canadian waters, was first recommended by the Darling Report in 1970. This recommendation was in general adopted by Government, and it was further proposed that goods carried between offshore installations and points outside Canada be deemed to be exports or imports.

In previously proposed new legislation no constraints were specifically included over exploration or exploitation activities outside Canadian territorial waters. However, transportation of goods between a port or place in Canada and a marine structure engaged in exploration or exploitation on the Canadian Continental Shelf whether or not it would be in Canadian waters, was included in the definition of coasting trade.

At the present time exploration and exploitation activities are controlled by the Departments of Energy, Mines and Resources, and Indian Affairs and Northern Development, which issue permits under the authority of their respective Acts, together with the terms and conditions to be met. In addition, the Newfoundland and Labrador Petroleum and Natural Gas Act requires that leases be obtained from the provincial government before any activity is commenced, and that lessees use Newfoundland residents wherever possible, whenever companies wish to work on that part of the continental shelf claimed by the province. As far as shipping considerations are concerned, few constraints have been imposed by either system.

There appears to be a general consensus at present among all sectors of the marine industry that vessels engaged in all activities associated with offshore exploration and exploitation be brought within the ambit of the coasting laws. This consensus extends to the provincial governments concerned, and all federal government departments. Consultations have brought to light three principal issues in support of policy proposals to include offshore activities, as follows:

(a) The increase in employment as mentioned above on vessels engaged in exploration work from Newfoundland ports, and the maintenance and improvement of present levels is a prime concern of Canadian seamen's and officers' unions, with support from the Canadian Labour Congress. The extension of coasting laws to include offshore activities would considerably enhance the power of the federal

Employment and Immigration Commission in its efforts to provide employment opportunity for Canadians from all parts of Canada.

(b) Reservation of these activities to Canadian ships when available is seen by Canadian shipbuilders as an incentive to build in Canada, particularly as considerable experience and expertise is presently available.

(c) An aspect which has been almost universally raised by the marine industry is the control over certain waters, particularly the Arctic. It has been frequently argued that claims to control and sovereignty over these waters may only be substantiated by a Canadian presence. One way of developing this presence over time would be to reserve activities in connection with submerged Canada Lands in these areas to Canadian ships, when available. This method of giving preference to Canadian ships would avoid any need for a claim to sovereignty over waters beyond the Territorial Sea, but would contribute to the objectives of greater Canadian participation and establishing a more visible Canadian presence.

Other Federal Goverment Initiatives

41. Two other major policy initiatives which are closely linked to a change in coasting trade policy are those affecting shipbuilding assistance (involving, among other things, adjustment to certain items in the Customs Tariff), and the extension of customs jurisdiction over the Canadian continental shelf. The simultaneous application of changes to these three policies is a significant factor to consider, particularly in the application of grandfather rights to foreign-built ships. These rights have traditionally been flag- and duty-oriented, and in the present-day context, have to parallel the provisions of rights granted to foreign manufactured goods proposed under extension of customs jurisdiction.

Resolution of Problems Concerning Past Misconceptions of Coasting Laws and Federal Government Policy Proposals

42. As mentioned in Section 14, verbal and written viewpoints received in response to requests for feedback from previous policy discussions suggested that there may have been some misinterpretation of the situation under existing legislation, the proposals to revise it, and the impact that new legislation may have had upon coasting activities.

43. The decision to hold further consultations in 1980 proved of great value in clearing up the misconceptions which indeed existed, and in paving the way to present new proposals. In no instance was there a rejection of the overall principle of reserving coasting trade to Canadian ships, while preserving the existing safeguards to enable foreign vessels to be used when suitable Canadian ships are not available, as there has been in the past. Certain modifications to the proposals have been suggested in written feedback since received, and these are taken into consideration in the following sections which discuss possible alternative courses of action.

ALTERNATIVES

Various Aspects of Possible Changes to Legislation

44. The following aspects of any new coasting legislation arise when change is considered:

(a) Status

Present coasting laws are contained within the Canada Shipping Act, but since 1977 coasting policy has been treated quite separately from the regulation of ships in terms of ownership, crewing, safety and associated aspects. There may be considerable merit in retaining this approach, i.e., separating coasting from these other issues.

(b) Scope

Present laws address only the carriage of goods or passengers between Canadian ports. Some other activities, including offshore activity within the Territorial Sea, are controlled to greater or lesser extents by laws and regulations more closely associated with tariff and other policies than shipping or transportation policies. While there remains the alternative of maintaining this approach in new legislation, this could only be viewed as a stop-gap measure.

These in turn lead to the following alternative approaches:

(a) Unqualified Reservation to Canadian Ships

This alternative was supported in the past by some shipowning, shipbuilding and labour interests. Such a situation would provide a commercial

environment where owners could plan, operate and finance ships in the total certainty that Canadian coastal activities would be open only to Canadian ships. Today, however, the impracticability of this course of action is universally recognized, as it is quite evident that a considerable number of specialized activities, for which no Canadian vessel or vessels are available, could not be undertaken.

(b) Retention of the Status Quo

The present legislation does not, in general, appear to create any clearly definable economic hardship in any particular sector of the marine industry or the Canadian economy. More than 97% of all coasting trade is carried in Canadian ships, and the waiver system allowing the use of foreign vessels is seen to be impartially administered. However, the shortcomings of the legislation would remain, particularly concerning the expanding sectors of marine related activities, and the retention of duty-free entry for Commonwealth built ships. In addition the distinction between coasting trade and marine related activities would remain unclear. Strong protest could be expected from all sectors of the marine industry if this course of action were to be considered.

(c) Qualified Reservation to Canadian Ships

i) Areas of Application

(a) Canadian waters - to include all inland and internal waters of Canada, and the Territorial Sea of Canada.

(b) Canada lands - to include those submarine areas adjacent to the coast of Canada and extending throughout the natural prolongation of the land territory of Canada to the outer edge of the continental margin or to a distance of two hundred nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, whichever is the greater. (As defined by the Canada Oil and Gas Act).

ii) Scope

(a) (i) The coasting trade of Canada, that is, the carriage of goods or passengers from one port or place in Canada to the same or another port or place in Canada, and

(ii) Related commercial marine activities (execpt fishing) taking place upon, above or attached to Canada Lands in accordance with a lease, permit or licence issued pursuant to an Act of Parliament of Canada

be reserved to Canadian ships with the exception of production platforms which are in position and resting on the sea bed. When no suitable Canadian ship is available a foreign ship may be granted a licence to engage in such trade or activity on a temporary basis.

(b) The Canadian Transport Commission be empowered in legislation, subject to regulations, to administer the coasting laws, in full recognition of the responsibilities and jurisdictions of other Federal Government Departments and Agencies, including the granting of licences allowing the use of non-Canadian flag ships for temporary engagements in cases where no suitable Canadian ship is available, pursuant to evaluation criteria which are in general no more restrictive than those presently applied.

iii) Customs Duty Aspects

(a) The establishment of rates of duty on vessels engaged in the coasting trade to be the responsibility of the Minister of Finance, after full consultation with the Ministers of Transport and National Revenue.

(b) Duty free entry of Commonwealth-built vessels for use in coasting trade, or other marine activities in Canadian waters to be terminated.

(c) The existing system of duty payment for temporary entry of ships, ie., rate of duty multiplied by 1/120th of market value per month, be retained.

(d) Exemption from duty of those non-Canadian built ships temporarily engaged in trade between Canadian west coast ports and eastern ports; those temporarily engaged in trade between two Canadian ports or places via a foreign port, and those having overnight accommodation for more than 100 passengers, temporarily engaged in cruising from and back to the same place in Canada.

(e) Remission of all or a portion of duty payable on ships temporarily engaged in the coasting trade of Canada; on ships temporarily engaged in connection with the exploration and exploitation of Canada Lands; on ships temporarily engaged to carry part cargoes and on Canadian registered but non-duty-paid ships for a specified maximum period in any one year.

(f) The granting of "grandfather rights" to certain ships ordered, leased or chartered before announcement of a Cabinet Decision, or on site on the effective date of new customs and coasting legislation. (See accompanying diagram for details.)

The significant changes introduced by this alternative are as follows:

i) The separation of the jurisdiction of control of shipping (Department of Transport), from those applicable to collection of customs duty (Department of National Revenue), and tariff policy (Department of Finance),

ii) The application of customs duty to all non-Canadian built ships engaging in the coasting trade, and in other marine related activities within Canadian waters,

iii) The limitation of entry of foreign flag ships for marine activities other than coasting trade when suitable Canadian vessels are available,

iv) The simplification of the laws governing coasting trade, and relating them to all coastal marine activities.

INTERNATIONAL CONSIDERATIONS

45. Although a number of countries maintain liberal entry policies regarding offshore supply activities, others effectively restrict entry through various devices such as labour regulations. Some adverse reaction to the new Canadian policy may be expected possibly in the O.E.C.D. Maritime Transport Committee where a study of liberalization of offshore supply shipping is presently underway.

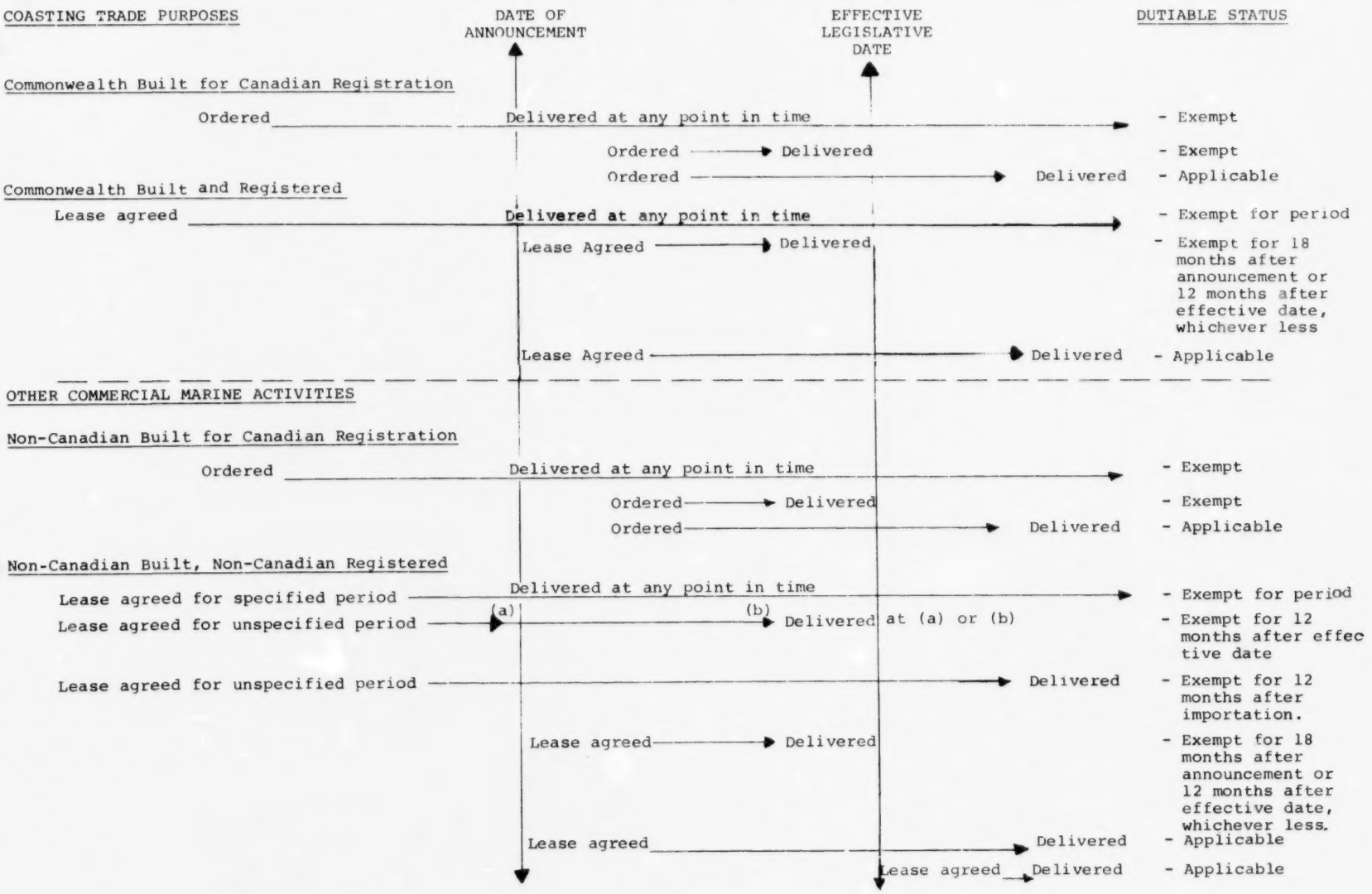
OTHER CONSIDERATIONS

46. Consultations with organized labour groups have produced strong support for the proposals, provided that the levels of employment generated by the combined actions of the increased offshore activity off the East Coast and the requirements of the Newfoundland and Labrador Petroleum and Natural Gas Act are not adversely affected by any new Federal legislation. The Canada Oil and Gas Act goes some way to alleviate these fears, but with the acceptance of proposals contained in Alternative (c), the placing of offshore activity within the regime of the coasting laws will considerably enhance the powers of the Canadian Employment and Immigration Commission regarding preferences which must be given to Canadians in this field of employment.

PUBLIC INFORMATION CONSIDERATIONS

47. Information has been widely disseminated through the medium of consultation. Meetings have been held with principal executives of 6 shipowners associations; 14 individual shipowners; 10 industry associations (9 representing shippers); 2 individual shippers; 6 union and professional organizations; and with senior officials of 10 oil companies, 8 provincial governments and the federal government departments concerned.

PROPOSED GRANDFATHER RIGHTS REGIME



Transports Canada
Marine

Transport Canada
Marine

Document de travail

La nouvelle politique sur le cabotage

L'honorable Jean-Luc Pepin
Le Ministre des Transports

Septembre 1982

Canada

TP 3825

CA1
DTB 30
82
N21
C.2

DOCUMENT DE TRAVAIL

LA NOUVELLE POLITIQUE SUR LE CABOTAGE

LE MINISTERE DES TRANSPORTS

Le 1er septembre 1982

TABLE DES MATIÈRES

Page

OBJET 1

HISTORIQUE 1

- Cadre législatif actuel 1

FACTEURS 8

- Problèmes que présente la loi actuelle sur le cabotage 8
- Utilisation réelle de navires non canadiens pour le cabotage 10
- Questions générales découlant des tentatives pour présenter une nouvelle loi 13
  - Préoccupations provinciales au sujet de l'incidence économique possible 13
  - Préoccupations contradictoires du secteur privé 14
- Questions importantes à étudier et à régler .. 16
  - Réservation du cabotage aux navires canadiens 16
  - Pression à la baisse exercée sur les tarifs canadiens de transport maritime par l'utilisation de navires non canadiens ... 17
  - Pression à la baisse exercée sur les tarifs d'autres modes de transport de surface par l'utilisation de navires non canadiens.... 18
  - Application du régime de dispense 19
  - Situation de la route intercôtière 20
  - Situation des navires de croisière 21
  - Imposition du droit de douane aux navires importés temporairement sous le régime de dispense des lois sur le cabotage 23
  - Rôle de la Commission canadienne des transports 25

Page

- Imprécision du règlement d'exemption pour le cabotage 26
- Champ d'application de la loi 28
- Activités maritimes sur le plateau continental 29
- Autres initiatives du gouvernement fédéral 31
- Solution des problèmes concernant des conceptions erronées antérieures des lois sur le cabotage et propositions du Gouvernement fédéral 31

OPTIONS 32

- Divers aspects des modifications possibles de la loi 32

CONSIDERATIONS D'ORDRE INTERNATIONAL 36

AUTRES CONSIDERATIONS 37

QUESTIONS D'INFORMATION 37

LA NOUVELLE POLITIQUE SUR LE CABOTAGE

OBJET

1. Énoncer et décrire les questions relatives à la politique du cabotage en vue de la présentation d'une nouvelle loi.

HISTORIQUE

Cadre législatif actuel

2. La loi qui régit le cabotage au Canada est contenue aux articles 661 à 665 inclusivement de la Partie XV de la Loi sur la marine marchande du Canada. Le terme "cabotage" y est défini comme comprenant le transport par eau, ou par terre et par eau, de marchandises ou de passagers d'un lieu du Canada à un autre lieu du Canada, soit directement, soit en passant par un port étranger. Le transport y est limité aux navires britanniques, qui comprennent tous les navires construits dans le Commonwealth et immatriculés dans le Commonwealth, ainsi que les navires de construction étrangère et immatriculés dans le Commonwealth sur lesquels a été acquitté tout droit canadien applicable. L'article 662 prévoit qu'un droit ad valorem représentant vingt-cinq pour cent de la juste valeur marchande de la coque, des machines, des accessoires et de l'armement est exigible sur tout navire construit à l'étranger et immatriculé dans le Commonwealth. La loi limite en outre le cabotage entre des points sis à l'ouest d'une ligne droite tirée de Cap-des-Rosiers à la pointe occidentale de l'île d'Anticosti et, de là, le long du 63° méridien de longitude ouest jusqu'à la rive nord du fleuve Saint-Laurent, aux navires immatriculés au Canada qui sont de construction canadienne ou de construction étrangère et sur lesquels le droit a été acquitté. Il importe de remarquer qu'un navire construit à l'étranger et immatriculé au Canada, connu sous le nom de navire battant pavillon canadien et n'ayant pas acquitté le droit, est autorisé à se livrer au commerce international sans acquitter le droit. Ce n'est que son entrée dans le cabotage qui exige le paiement du droit.

3. Un élément important de la loi est l'inclusion, en conformité de l'article 665, de pouvoirs habilitant le gouverneur en conseil à dispenser, à sa discrétion, des dispositions de la Partie XV de la Loi sur la marine marchande du Canada. Depuis 1973, ce pouvoir a été délégué, pour certaines classes de navires, au ministre du Revenu national par l'application du Règlement d'exemption pour le

cabotage, renouvelé tous les ans à cette fin. Le Ministre peut dispenser de la loi un navire battant pavillon étranger et lui accorder un permis de cabotage sur avis écrit du Comité des transports par eau de la Commission canadienne des transports (CCT) mentionnant que des recherches diligentes n'ont pas permis de trouver un navire ou un bâtiment canadien approprié pouvant être affecté au service projeté. Le droit à payer au moment de l'entrée temporaire d'un navire battant pavillon étranger et bénéficiant d'une dispense est de 25% du 120e de sa juste valeur marchande par mois d'affectation au cabotage.

4. Ce libellé du Règlement d'exemption soulève un point d'extrême importance. Comme il est dit plus haut, la loi limite tout le cabotage, exception faite de la zone constituée par les Grands lacs et toutes les sections du fleuve Saint-Laurent, aux navires britanniques, ce qui limite l'utilisation d'un navire battant pavillon étranger au cas où aucun navire britannique n'est disponible. Toutefois, lorsque des demandes sont formulées en vue de l'entrée temporaire et de l'utilisation de navires étrangers, le Règlement d'exemption enjoint la CCT de rechercher des navires canadiens appropriés avant d'aviser Revenu Canada s'il y a lieu d'accorder ou refuser un permis de cabotage, ce qui, dans certains cas, peut avoir pour effet de limiter l'entrée de tout navire non canadien.

5. Les dispositions originales de la Loi sur la marine marchande du Canada qui permettent aux navires du Commonwealth de faire du cabotage ont pris effet en 1934. Elles ont pour base la Convention relative à la Marine marchande de la Communauté britannique, intervenue en 1931 et qui oblige tous les signataires à accorder un traitement égal aux navires des pays du Commonwealth. Depuis la signature initiale de cette convention, le Commonwealth a subi de profonds changements au niveau de sa composition et du nombre de ses adhérents, ainsi que dans la taille, la structure et les circonstances d'exploitation de ses marines marchandes.

6. En prévision de l'ouverture de la Voie maritime, la Commission Spence a effectué une étude sur l'opportunité d'apporter des modifications à la Loi sur le cabotage devant l'accès imminent du transport maritime international aux Grands lacs. Même si la Commission a recommandé de n'apporter aucune modification, l'immatriculation des cargos hors mer dans des pays du Commonwealth autres que le Canada, afin qu'ils bénéficient d'avantages fiscaux et autres, a suscité des inquiétudes et abouti en 1966 à une modification de la Loi sur la marine marchande du Canada visant à limiter aux seuls navires canadiens les mouvements de cabotage sur les Grands lacs.

7. Vers la fin des années 1960, une protestation dirigée contre un navire non canadien du Commonwealth qui faisait du cabotage au Canada a donné lieu à une étude dont l'exécution a été confiée à H.J. Darling. Cette étude devait également porter sur une revue des activités en eaux canadiennes qui ne concernent pas le transport des marchandises et des passagers, notamment les travaux d'exploration et d'exploitation des ressources sur le plateau continental du Canada.

8. A la suite de la présentation en 1970 du rapport Darling sur la cabotage, un projet de loi correspondant aux objectifs suivants fut préparé en 1974:

a) Le cabotage au Canada devrait être réservé aux navires battant pavillon canadien.

b) La Commission canadienne des transports devrait être autorisée à accorder des permis permettant d'utiliser des navires non canadiens dans les cas où des navires canadiens ne sont pas disponibles ou sont insuffisants pour le service exigé ou impropres à celui-ci.

c) Certains navires non canadiens ayant acquis des droits devraient bénéficier d'une protection pour une durée maximum de cinq ans, selon la nature de ces droits.

d) Le transport de marchandises ou de passagers entre des points du Canada et des installations canadiennes au large des côtes (offshore) devrait être défini de façon à être assujetti aux lois sur le cabotage.

e) Les règlements établis en exécution des lois sur le cabotage devraient reconnaître le caractère quasi international du commerce entre la côte du Pacifique et la côte de l'Atlantique, ce qui comprendrait le fleuve Saint-Laurent et les Grands lacs et constituerait la route intercôtière.

f) Des mesures devraient être prises pour retirer de la Partie 4 l'article 11 de la Convention relative

à la Marine marchande de la Communauté britannique, afin de donner au Canada le droit de réviser la législation intérieure concernant la réservation du cabotage aux navires canadiens.

g) Les travaux d'exploration et d'exploitation au large des côtes sur la plate-forme continentale du Canada, tant à l'intérieur qu'au-delà des limites des mers territoriales, même s'ils ne sont pas visés par la définition courante du terme "cabotage", devraient être réservés dans la mesure du possible aux navires battant pavillon canadien.

h) La Loi sur les douanes devrait être modifiée de telle sorte que les marchandises transportées entre des installations au large des côtes et des points situés en dehors du Canada soient réputées des produits d'importation ou d'exportation.

i) Les fonctionnaires fédéraux devraient continuer à rencontrer les fonctionnaires provinciaux pour:

(i) discuter et élaborer des principes régissant l'octroi des dispenses;

(ii) discuter et élaborer la base d'établissement de "droits acquis" pour les navires du Commonwealth qui font régulièrement du cabotage;

(iii) établir un mode d'évaluation de toute incidence préjudiciable aux coûts de transport, y compris ceux qui s'appliquent à la route intercôtière.

9. Les dispositions comprenant ces modifications ont été incluses dans la nouvelle Loi sur le Code maritime qui a franchi l'étape de la première lecture, à titre de Bill C-61, le 26 mai 1975. Toutefois, ce Bill n'a pas franchi l'étape de l'étude en comité, surtout à cause des préoccupations exprimées au sujet de l'incidence économique qu'aurait la loi envisagée sur le cabotage. A la suite d'une étude plus approfondie, le Gouvernement décidait:

a) de présenter à nouveau le Bill sur le Code maritime, sans les dispositions relatives au cabotage;

b) de prévoir un nouveau Bill, intitulé Loi sur le cabotage, qui contiendrait essentiellement les mêmes mesures législatives que l'ancien Bill C-61 mais donnerait des explications résultant de négociations plus poussées avec les provinces et le secteur privé.

10. Transports Canada a alors entrepris la préparation d'un document de prise de position sur le cabotage, lequel traitait des répercussions de la loi envisagée. Ce document, publié en juillet 1977, comprenait trois parties:

a) une introduction qui expliquait la loi et les règlements envisagés;

b) la loi envisagée;

c) les règlements envisagés.

11. La loi envisagée contenait certaines différences par rapport aux dispositions qui avaient été incluses dans le projet de loi C-61.

Voici un résumé de ces différences:

a) La loi proposait un énoncé d'objectifs.

b) Certaines exemptions qui, à l'origine, devaient être prévues dans les règlements étaient comprises dans la loi. Au nombre de ces exemptions intervenait la route intercôtière que visait une clause conditionnelle prévoyant qu'elle pourrait, par règlement, ressortir au cabotage si on le jugeait souhaitable. Était également exempté le transport de passagers accomplissant des voyages internationaux authentiques au moyen de navires qui ne touchaient qu'accessoirement aux ports canadiens. La loi envisagée prévoyait en outre un pouvoir général d'exclusion.

c) Les dispositions relatives aux "droits acquis" étaient élargies de façon à viser les navires construits et immatriculés à l'étranger à l'égard desquels le plein droit de douane avait été acquitté.

d) La nouvelle proposition contenait des dispositions tendant à réduire le pouvoir discrétionnaire de l'organisme chargé de la délivrance des permis de déterminer s'il était dans l'intérêt public d'accorder un permis à un navire étranger, en stipulant les facteurs dont elle devait tenir compte.

12. Les règlements envisagés contenaient un barème de redevances:

a) lié à la capacité économique des expéditeurs de payer de telles redevances;

b) assez souple pour que les expéditeurs paient moins, en moyenne, pour l'utilisation d'un navire non canadien qu'ils ne paient en vertu de l'arrangement actuel;

c) et qui tenait compte des considérations de chargement partiel et de la valeur des marchandises expédiées.

13. La loi prévoyait aussi la possibilité de délivrer gratuitement un permis.

14. A la suite de la publication de ce document de principe, un certain nombre d'autres échanges de vues eurent lieu entre le Gouvernement fédéral et des groupes provinciaux et industriels. Or, la loi dans sa forme projetée n'a reçu qu'un appui limité. Même si certains expéditeurs constataient avec satisfaction que certains de leurs intérêts seraient protégés, la loi n'améliorait pas concrètement la situation actuelle. D'autres entreprises, dans les domaines du transport maritime, de la construction navale et de la main-d'oeuvre maritime, estimaient que les propositions s'écartaient sensiblement des recommandations originales qu'avait faites M. Darling, au point que la loi n'offrait plus beaucoup d'avantages concrets. La complexité des

modalités administratives proposées concernant les demandes de dispenses semblait donner lieu à une déception générale. Les nombreuses consultations tenues précédemment avec le secteur privé ainsi qu'avec les gouvernements provinciaux intéressés au cabotage avaient montré qu'on était loin de comprendre les lois sur le cabotage et leurs modalités d'application pratique, pas plus d'ailleurs que les principes préconisés au cours des ans par le gouvernement fédéral relativement à la révision des lois.

15. En 1979, les signataires restants de la Convention relative à la Marine marchande de la Communauté britannique étaient d'avis que cette convention ne servait plus aucune fin utile et, la même année, ils ont convenu de l'abandonner. Toutefois, ce changement n'a eu aucun effet sur la situation des navires construits et immatriculés dans un pays du Commonwealth, qui étaient quand même assujettis aux mêmes droits.

16. Le secteur du cabotage qui a constitué l'une des principales causes de dissension est celui de la route intercôtière, c'est-à-dire entre la côte ouest du Canada et les ports de l'est, y compris les ports des Grands lacs. Il a donc été décidé en 1980 de sonder l'opinion des expéditeurs, des consignataires, des entreprises de transport et des gouvernements fédéral et provinciaux intéressés en vue d'exposer leurs problèmes, réels et prévus. Pour assurer l'impartialité, on a confié ce sondage à un expert-conseil qui a visité 66 organismes d'un bout à l'autre du Canada. Il s'est dégagé de son rapport que bon nombre d'intéressés estimaient que le cabotage sur cette route devait être abordé de façon bien différente, mais que, d'une manière générale, on connaissait peu au sujet du cabotage et des statistiques s'y rapportant. Le rapport mentionnait en outre que les processus de dispense et d'application des droits visant l'ensemble du cabotage, auxquels le Gouvernement est quotidiennement mêlé, n'avaient pas été expliqués en détail lors des discussions avec le secteur privé.

17. Étant donné ces circonstances, il a été jugé souhaitable d'examiner la situation une fois de plus et de chercher à tirer au clair la prise de position et les objectifs de la politique du gouvernement. A cette fin, une petite équipe de fonctionnaires de l'Administration de la marine (ACTM) de Transports Canada et de la Commission canadienne des transports (CCT) terminait, en février 1981, une ronde de 50 consultations avec des organisations, des associations et des syndicats du secteur privé, ainsi qu'avec des gouvernements provinciaux et des ministères fédéraux. Ils ont discuté en détail de tous les nombreux aspects de la question, y compris ceux qui sont exposés ci-après.

FACTEURS

Problèmes que présente la loi actuelle sur le cabotage

18. Un aspect important qu'il importe de reconnaître dans tout examen de la politique actuelle sur le cabotage tient au fait que, d'une manière générale, le cadre législatif actuel fonctionne de façon satisfaisante dans les opérations quotidiennes. Il ne se présente pas de difficultés importantes dans le secteur commercial. De plus, le système de dispense autorisant l'accès aux navires battant pavillon étranger fonctionne bien et d'une manière jugée, en général, impartiale. Pourquoi alors est-il jugé nécessaire d'apporter des modifications?

19. Les problèmes actuels naissent des changements survenus depuis que les lois ont d'abord été édictées au tournant du siècle; en effet, elles n'ont été modifées qu'à deux reprises depuis lors, soit en 1934 par la Convention relative à la Marine marchande de la Communauté britannique et en 1966 par la réservation aux navires canadiens du trafic sur les Grands lacs. Le champ d'application vaste mais incertain de ces lois, les progrès technologiques, l'accroissement du commerce et les changements survenus dans les tendances du commerce ont conduit à la mise en place de méthodes administratives complexes et ont suscité, dans certains cas, des difficultés d'interprétation des lois mêmes, ainsi que des règlements et des structures tarifaires s'y rapportant. Voici les principaux motifs des nouvelles initiatives:

a) L'accroissement de l'activité sur la plate- forme continentale du Canada a entraîné des complications et des contradictions dans certains domaines tels que l'emploi, l'utilisation des navires, et le degré de participation canadienne. Cette situation a suscité d'autres initiatives gouvernementales, dont le Plan national de l'énergie et l'étude sur la juridiction des douanes. En somme, il semblerait justifié de fixer de nouveaux objectifs dans le secteur du cabotage.

b) La définition du terme "cabotage" que donne la Loi sur la marine marchande du Canada est la suivante:

> L'expression "cabotage au Canada" comprend le transport par eau de marchandises ou de passagers d'un port ou lieu du Canada à un autre port ou lieu du Canada.

L'emploi du mot "comprend" suscite certains doutes quant aux autres activités visées, en plus du transport de marchandises et de passagers. Dans le passé, cette situation a causé de la confusion sur la question de savoir quelles autres opérations maritimes, telles que le dragage, les travaux d'exploration et d'exploitation des ressources minérales au large des côtes et nombre d'autres activités, pouvaient être considérées comme du cabotage.

c) La loi actuelle offre à certains navires non canadiens (c.-à-d. aux navires non canadiens du Commonwealth qui font du cabotage, ainsi qu'aux navires battant pavillon étranger, ayant acquitté le droit et se livrant à des activités étrangères au cabotage) les possibilités de se livrer à des activités maritimes intérieures au Canada en échappant à toutes les obligations imposées à une entreprise ayant son siège au Canada.

d) Le conflit apparent qui existe entre la Loi sur la marine marchande du Canada et le Règlement d'exemption pour le cabotage, établi en application de cette loi, tient au pavillon auquel est réservé le cabotage dans les circonstances où des navires construits et immatriculés dans le Commonwealth ne sont pas en premier lieu exigés ni disponibles pour effectuer un mouvement côtier. À titre d'exemple pratique, signalons que dans le cas où un expéditeur demande à utiliser un navire construit et immatriculé en Norvège pour effectuer un mouvement de marchandises entre Halifax (N.-É.) et Saint-Jean (T.-N.), la CCT est seulement tenue d'informer le ministre du Revenu national qu'aucun navire canadien approprié n'est disponible pour effectuer ce mouvement, ce qui veut dire qu'il n'est pas tenu compte d'autres navires du Commonwealth. Dans de tels cas, qui se produisent très fréquemment tous les ans, il existe une disposition qui réserve pratiquement le cabotage à des navires canadiens, bien que la loi vise expressément les navires britanniques. Cette situation met en relief l'un des points faibles du Règlement d'exemption. Nous y reviendrons à l'article 38.

e) La loi actuelle autorise les navires immatriculés dans des pays du Commonwealth tels que les Bahamas, l'île de Chypre et Singapour, qui sont des pays reconnus à pavillon de complaisance, à faire concurrence aux navires immatriculés au Canada dans toutes les zones, sauf celle des Grands lacs. Ces navires bénéficient d'avantages importants en matière d'impôt et de coût de la main-d'oeuvre, avantages dont ne jouissent pas les compagnies canadiennes.

f) Aux termes de la loi actuelle sur le cabotage, les navires battant pavillon canadien et n'ayant pas acquitté le droit sont traités comme des navires battant pavillon étranger, aux fins de l'entrée temporaire, même s'ils appartiennent à des compagnies canadiennes et sont immatriculés au Canada.

Utilisation réelle de navires non canadiens pour le cabotage

20. Les statistiques indiquent que les navires battant pavillon non canadien sont rarement utilisés pour le transport régulier de marchandises. Dans le secteur des passagers, exception se ramène à l'utilisation de transbordeurs par CN Marine, surtout pour des services entre Terre-Neuve et la terre ferme. L'utilisation peu fréquente de navires battant pavillon étranger pour le transport de marchandises se rencontre surtout dans les zones des Grands lacs et de la côte est et, dans une moindre mesure, dans le commerce intercôtier.

21. Les mouvements sur les Grands lacs et la côte est qu'effectuent des navires étrangers se limitent presque exclusivement aux cargaisons liquides en vrac et comprennent à la fois des mouvements réguliers de combustible et des mouvements spécialisés tels que l'asphalte et l'acide sulfurique. Les mouvements de combustible sont effectués par des compagnies qui, dans le passé, ont exploité tant des navires battant pavillon du Commonwealth et ne nécessitant pas de dispense que des navires battant pavillon étranger et bénéficiant d'une dispense.

Toutefois, cette situation a rapidement évolué ces derniers temps du fait que plusieurs pétroliers ont été placés sous pavillon canadien.

22. Sur la route intercôtière, les navires non canadiens, dont la grande majorité sont immatriculés en

dehors du Commonwealth, ont effectué plus de 95% des mouvements au cours des huit dernières années. Le chargement était généralement du brut, qui constituait environ 78 % du tonnage total acheminé, alors que le charbon représentait le reste, exception faite des mouvements d'acier très occasionnels en direction ouest.

23. On peut dire que l'utilisation générale des navires battant pavillon non canadien est allée en diminuant au point de vue du tonnage transporté pendant les six dernières années; les mouvements intervenant dans le commerce intercôtier, effectués presque exclusivement par des navires battant pavillon étranger, font exception à cette règle. Les statistiques qui suivent aident à donner une idée plus claire de la situation.

TABLEAU 1

TONNAGE TOTAL DU COMMERCE DE CABOTAGE
(1977-1980)

(T/C)

	Pavillon canadien	%	Pavillon non-canadien	%	Total
1977	61,477,479	94.3	3,730,537	5.7	65,208,016
1978	64,039,655	95.1	3,272,354	4.9	67,312,009
1979	83,970,270	96.2	3,277,279	3.8	87,247,549
1980	89,653,585	97.6	2,156,486	2.4	91,810,071
1981	78,616,942 (prélim.)	98.0	1,658,921	2.0	80,275,863

TABLEAU 2

COMMERCE DE CABOTAGE - NAVIRES NON CANADIENS
TONNAGE DES MARCHANDISES
(1975-1980)

(T/C)

NAVIRES	SUR LES GRANDS LACS	ENTRE LES GRANDS LACS ET L'ATLANTIQUE	PROV. DE L'ATLANTIQUE	INTER-COTIER	PACIFIQUE	TOTAL
1975						
19 du Commonwealth	-	1,502,666	1,116,850	36,238	-	2,655,754
36 étrangers	119,229	1,561,874	183,362	381,977	-	2,246,442
Total:	119,229	3,064,540	1,300,212	418,215	-	4,902,196
1976						
15 du Commonwealth	-	1,537,827	1,254,849	-	-	2,792,676
23 étrangers	98,782	1,084,485	53,584	59,078	-	1,295,929
Total:	98,782	2,622,312	1,308,433	59,078	-	4,088,605
1977						
11 du Commonwealth	-	1,399,781	1,179,960	-	-	2,579,741
25 étranger	143,535	819,883	20,161	16,217	-	1,150,796
Total:	143,535	2,219,664	1,200,121	16,217	-	3,730,537
1978						
10 du Commonwealth	-	1,172,747	1,162,945	72,536	-	2,408,228
21 étrangers	62,833	478,859	20,594	300,790	1,050	864,126
Total:	62,833	1,651,606	1,183,539	373,326	1,050	3,272,354
1979						
8 du Commonwealth	-	713,587	706,710	-	-	1,420,297
31 étrangers	866,260	666,996	187,299	136,427	-	1,856,982
Total:	866,260	1,380,583	894,009	136,427	-	3,277,279
1980						
5 du Commonwealth	-	52,344	225,703	-	-	278,047
39 étrangers	459,864	625,848	147,514	645,213	-	1,878,439
Total:	459,864	678,192	373,217	645,213	-	2,156,486
1981						
1 du Commonwealth	-	-	154,688	-	-	154,688
24 étrangers	421,476	678,003	327,158	77,596	-	1,504,233
	421,476	678,003	481,846	77,596		1,658,921

TABLEAU 3

TONNAGE DU COMMERCE DE CABOTAGE - PAVILLON NON CANADIEN PAR DENRÉE

(T/C)

	1978	1979	1980	1981
Pétrole brut et raffiné	2,780,401	2,942,064	1,850,693	1,432,699
Charbon	355,724	84,919	179,264	44,760
Produits chimiques et asphalte	102,355	231,822	109,617	154,888
Marchandises générales et divers	33,874	18,474	16,912	26,574
	3,272,354	3,277,279	2,156,486	1,658,921

Les tableaux qui précèdent font ressortir plusieurs faits importants:

a) au tableau 1, le faible pourcentage de tonnage transporté par des navires battant pavillon non canadien, qui va aussi en diminuant;

b) au tableau 2, l'utilisation décroissante de navires battant pavillon du Commonwealth que comprend ce faible pourcentage;

c) au tableau 3, les seuls mouvements de pétrole représentent de 85 % à 93 % du tonnage total transporté par des navires battant pavillon non canadien.

La principale raison de l'utilisation décroissante de navires non canadiens est que l'industrie a reconnu la politique canadienne, rendue publique pour la première fois en 1973, de réserver le cabotage aux navires canadiens. La politique vise depuis un certain temps déjà l'élimination du privilège des navires battant pavillon du Commonwealth d'entrer sans acquitter de droit.

Questions générales découlant des tentatives de présenter une nouvelle loi

Préoccupations provinciales au sujet de l'incidence économique possible

24. A la suite du retrait du Bill C-61, des pourparlers furent entamés avec les provinces en vue d'arrêter des modalités grâce auxquelles les objectifs de

principe du gouvernement fédéral pourraient être réalisés sans exposer les provinces à un désavantage économique. Les principales préoccupations des provinces se rattachaient directement à ce qu'elles entrevoyaient être une plus grande limitation du cabotage imposée aux navires canadiens et elles s'exprimaient ainsi:

a) la possibilité d'utiliser des navires non canadiens dans certaines circonstances; et

b) l'accès à ces navires comme moyen d'exercer une pression à la baisse sur les tarifs des navires canadiens et d'autres modes canadiens de transport de surface.

Préoccupations contradictoires de l'industrie

25. Ces préoccupations variaient de la crainte qu'entretenaient les expéditeurs d'être contraints d'utiliser seulement des navires canadiens pour le cabotage, dans l'hypothèse où les frais accuseraient une hausse considérable et menaceraient la capacité de faire concurrence sur le plan interrégional, à l'appréhension d'un chômage plus prononcé qu'entrevoyaient les syndicats advenant le déplacement de navires canadiens par des navires battant pavillon non canadien. D'une manière générale, ces préoccupations se rangent dans les catégories suivantes:

a) Expéditeurs et consignataires

Ce secteur a généralement exprimé l'avis que la réservation du cabotage aux navires canadiens feraient monter les frais de transport, soit directement, soit indirectement. Il estimait en outre que cet état de chose aboutirait à une forme de réservation de marchandises aux navires canadiens qui, si elle venait à se généraliser, serait préjudiciable au commerce canadien sur les marchés internationaux.

b) Propriétaires de navires canadiens

Les propriétaires de navires appuyaient, par le biais de leurs associations, les objectifs du gouvernement visant à limiter davantage l'entrée de navires battant pavillon non canadien et ils s'inquiétaient fort de ce qu'ils considéraient comme l'application d'une méthodologie peu rigoureuse pour permettre l'entrée temporaire en vertu de la loi actuelle.

c) Syndicats d'officiers et de marins

Les syndicats se sont fermement prononcés en faveur d'une plus grande limitation, équivalant presque à la fermeture de la côte aux navires non canadiens. Les recommandations concernant la réservation aux navires canadiens, faites par Horward Darling dans le Rapport d'enquête sur le cabotage au Canada et les activités maritimes assimilées, présenté en 1970, et les objectifs du gouvernement, selon ce rapport, leur semblaient avoir perdu de leur valeur du fait que la loi n'avait pas été adoptée en 1975, tout particulièrement après la publication du document de prise de position en 1977, qui proposait de séparer entièrement la route intercôtière et le cabotage.

d) Chantiers de construction navale

Les constructeurs et les réparateurs de navires s'inquiètent depuis longtemps du privilège accordé aux navires construits dans le Commonwealth d'entrer, sans acquittement du droit, dans le cabotage au Canada et aussi des paiements du droit au prorata, trop faible selon eux, que les navires non construits dans le Commonwealth acquittent sous le régime de l'entrée temporaire dans le cabotage.

Peu importe la diversité d'opinions, certains éléments de tous les secteurs susmentionnés, à l'exception des expéditeurs, ont fait part de préoccupations communes au sujet des travaux au large des côtes, sur le plateau continental, et d'autres activités maritimes (telles que le dragage, la pose de câbles, etc.). Par exemple, l'utilisation de navires battant pavillon étranger et ayant acquitté le droit, tels que les navires sismiques en eaux territoriales canadiennes, et d'autres types de navires battant pavillon étranger qui desservent librement les installations de forage en dehors de ces eaux a soulevé de fortes objections contre l'inefficacité de la loi actuelle sur le cabotage dans ce domaine.

Ce bref exposé des principales préoccupations des divers secteurs de l'industrie sert à illustrer le vaste éventail d'opinions qui ont eu cours pendant les neufs années qui ont suivi la publication du rapport Darling.

26. Afin de donner aux intéressés la certitude d'une compréhension commune de l'application de lois existantes et des objectifs de principe du gouvernement visant la nouvelle loi, une autre ronde de négociations a été entreprise en juillet 1980 dans le but:

(1) de clarifier le fonctionnement du régime actuel que plusieurs ne comprenaient pas;

(2) de cerner les domaines où la loi actuelle apparaît préjudiciable au commerce; et

(3) de discuter les options de principe et les préférences.

Les entretiens ont surtout porté sur ces objectifs et, en particulier, sur les situations quelque peu complexes mettant en cause l'utilisation de navires battant pavillon non canadien et de navires battant pavillon canadien et n'ayant pas acquitté le droit, et qui sont nées au fil des ans, surtout depuis le début des années 1970. L'explication des lois existantes a permis de préciser davantage les questions qui soulevaient le plus de contestations et qui, de toute nécessité, appelaient une solution.

Questions importantes à étudier et à régler

27. Réservation du cabotage aux navires canadiens

Cette question a toujours été considérée comme capitale lorsque des propositions de nouvelles lois ont été présentées et elle recevait alors l'appui des propriétaires et des constructeurs de navires ainsi que des syndicats. La plupart des gouvernements provinciaux et des expéditeurs ont accepté ce concept avec quelque réserve, bien qu'ils se soient vivement opposés à ce que son application s'étende à la route intercôtière. Toutefois, il y a un fil conducteur dans toutes les discussions portant sur cette question, à savoir, la reconnaissance, à un degré plus ou moins prononcé, du fait que les navires non canadiens doivent pouvoir être utilisés lorsque des navires canadiens ne sont pas disponibles. L'accent mis sur cette condition est passé de positions fermes voulant que l'entrée temporaire de navires étrangers ne soit autorisée que dans des circonstances exceptionnelles à la nécessité de les utiliser comme moyen le plus économique de transport maritime de marchandises. La politique du gouvernement a toujours prévu l'utilisation de navires battant pavillon étranger, soit par permis, soit par dispense, lorsque des navires canadiens appropriés n'étaient pas disponibles, et il est exact de dire que cette affirmation recoupe toute la gamme des positions préconisées. Bref, même si une terminologie différente a été employée pour exprimer ces positions, il reste qu'en dernière analyse leur intention et leur signification se rapprochent sensiblement.

Tout en reconnaissant la prédominance de cette question, il importe de l'envisager sous son vrai jour et de signaler les points suivants:

a) Comme le mentionne l'article 4, le Règlement d'exemption réserve pratiquement le cabotage aux navires canadiens, dans certains cas.

b) En 1980, les navires non canadiens n'ont transporté que 2.4% du commerce total de cabotage au Canada; sur ce pourcentage, d'autres navires du Commonwealth en ont transporté 0.4% et des navires battant pavillon étranger 2.0%. Les chiffres préliminaires indiquent que ce pourcentage est encore moins élevé pour 1981.

c) Sous le régime actuel, il est déjà prévu que les navires battant pavillon étranger ne peuvent être utilisés lorsqu'un navire canadien approprié est disponible, sauf que certains navires battant pavillon étranger et ne se livrant pas au cabotage (par exemple: les navires sismiques) peuvent acquitter le plein droit et conserver leur immatriculation étrangère ou que les navires non construits dans le Commonwealth mais immatriculés dans le Commonwealth doivent acquitter le plein droit.
La CCT s'en tient rigoureusement à ces dispositions lorsqu'elle étudie les nombreux aspects du caractère approprié des navires qui, à l'examen individuel, présentent souvent des différences.

Pression à la baisse exercée sur les tarifs canadiens de transport maritime par l'utilisation de navires non canadiens

28. L'expéditeur qui désire effectuer un mouvement de marchandises en ayant recours au cabotage au Canada, ailleurs que sur les Grands lacs, peut utiliser un navire non canadien battant pavillon du Commonwealth et construit dans le Commonwealth. Dans la mesure où de tels navires sont réellement disponibles et en mesure d'offrir des services moins coûteux, on peut soutenir qu'ils contribuent à exercer une pression à la baisse sur les tarifs canadiens de transport maritime. Cet argument pourrait aussi s'appliquer à la zone des Grands lacs, où ces navires peuvent être utilisés s'ils sont dispensés de l'application des lois sur

le cabotage et ne sont pas tenus de payer un droit, vu qu'ils ont été construits dans le Commonwealth. Toute tentative de quantification du degré de la pression à la baisse se révèle extrêmement difficile, surtout du fait que l'examen des statistiques sur le cabotage démontre qu'exception faite de la route intercôtière, peu nombreuses sont les preuves indiquant que la question des tarifs intervient dans une large mesure dans le choix d'un navire du Commonwealth plutôt que d'un navire canadien. Toutefois, même si une pression à la baisse existe réellement, il reste que le volume du commerce de cabotage transporté par des navires non canadiens du Commonwealth est si faible qu'il peut ne pas constituer un critère satisfaisant d'évaluation du pouvoir de négociation qu'offre l'utilisation de navires du Commonwealth.

29. On peut faire des observations semblables au sujet de l'exercice, par des navires battant pavillon étranger, de ce genre de pression sur des routes autres que la route intercôtière. Il y a peu de doute que les caractéristiques que présente le genre de trafic empruntant cette route, principalement les cargaisons en vrac transportées dans un seul sens par des navires se livrant continuellement au transport international de vrac, placent les navires battant pavillon étranger en situation de concurrence avantageuse par rapport aux navires canadiens. Il peut se présenter, cependant, un facteur plus significatif. Les navires battant pavillon canadien et qui ont les dimensions et sont du type qu'exige ce commerce sont très peu nombreux à l'heure actuelle et ceux qui sont en mesure d'accomplir le travail sont déjà employés presque régulièrement à d'autres trafics. L'avènement d'un schéma de trafic plus régulier pourrait modifier cette situation.

Pression à la baisse exercée sur les tarifs d'autres modes de transport de surface par l'utilisation de navires non canadiens

30. Tout comme dans le cas précédent, la quantification des effets de ce genre de pression suscite des difficultés considérables. Une analyse antérieure a démontré, cependant, que la question présente une importance limitée pour tous les secteurs du cabotage, exception faite de la route intercôtière. Ces dernières années, on en a fait grand état dans les déclarations émanant des expéditeurs, réels et possibles, du commerce de cabotage et plus souvent encore lors des discussions avec des expéditeurs. La route même est indubitablement de nature quasi internationale et les navires qui l'empruntent doivent être de gros navires de haute mer. Mais l'argumentation repose essentiellement sur la nécessité d'utiliser ces navires pour l'acheminement de grosses

expéditions de marchandises afin d'opposer une certaine forme de concurrence aux services ferroviaires transcontinentaux. Si cet outil de négociation était retiré, il est à craindre que les tarifs des chemins de fer monteraient en flèche vu que les compagnies de chemin de fer se trouveraient en situation d'oligopole. Une telle situation pourrait exercer une influence défavorable sur les tarifs de cargaisons (comme celles des tôles et des tuyaux d'acier) et sur ceux de différents genres de produits forestiers, alors que la non-disponibilité de navires battant pavillon étranger ou du Commonwealth pour effectuer le transport de cargaisons de produits énergétiques en périodes de besoin à l'échelle nationale pourrait causer aux Canadiens des difficultés d'ordre économique.

Il convient de rappeler ici que les navires battant pavillon étranger qui transportent des cargaisons côtières sous le régime de dispense mais qui les livrent à un port étranger (États-Unis) en vue de leur acheminement par un autre mode de transport de surface ne sont pas passibles du droit de douane. Cette situation permet en particulier aux entreprises de l'Ouest d'expédier des produits destinés aux marchés de l'Ontario et du Québec par mer de la Colombie-Britannique à un port de la côte est des États-Unis, puis de les transporter par voie ferrée ou routière jusqu'au point de destination, sans supplément de frais reliés au transport maritime.

Application du régime de dispense

31. L'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada permet au gouverneur en conseil d'autoriser par décret l'exemption de navires étrangers des dispositions relatives au cabotage. Il présente un caractère particulier en ce sens qu'il ne fait pas état de limitations ni de lignes directrices applicables aux circonstances dans lesquelles une telle exemption pourrait être autorisée et donne au gouverneur en conseil plein pouvoir discrétionnaire en la matière.

En vertu du Règlement d'exemption pour le cabotage, le gouverneur en conseil a délégué l'application de l'article 665 pour certains types de navire. Aux termes de ce règlement, un navire étranger d'un type énuméré à l'annexe est exempté de la Partie XV de la Loi sur la marine marchande du Canada lorsque le ministre du Revenu national a approuvé la prestation du service envisagé après avoir été avisé, par écrit, par le Comité des transports par eau de la CCT que des recherches diligentes n'ont pas permis de trouver un navire ou un bâtiment canadien approprié disponible à cette fin.

En un premier temps, la CCT communique avec les propriétaires de navires battant pavillon canadien qui sont en mesure d'accomplir le service demandé. Si aucun d'eux ne désire offrir un navire, on informe le ministre du Revenu national qu'aucun navire canadien approprié n'est disponible. Par contre, si l'un d'eux offre un navire qui paraît répondre aux besoins, la CCT prend les dispositions nécessaires pour que les parties négocient un accord prévoyant l'utilisation de ce navire. Normalement, l'un ou l'autre de ces processus permet de régler la situation de façon satisfaisante, mais dans les cas exceptionnels où le propriétaire et le demandeur ne peuvent s'entendre, le Comité demande aux deux parties de justifier leur position et il demande aussi à d'autres groupes intéressés de donner leurs avis au sujet de la position adoptée par l'une ou l'autre des parties. En se fondant sur ces faits, le Comité décide si le navire canadien peut être considéré à la fois comme approprié et disponible, puis il fait part de sa décision au ministre du Revenu national. Le concept de "caractère approprié" comprend les aspects techniques et commerciaux et comporte la capacité d'accomplir le service au lieu et à la date fixés; toutefois, comme ces critères ne sont pas clairement définis, il importe que l'organisme décisionnaire jouisse d'une grande souplesse afin de traiter individuellement chaque cas avec impartialité et promptitude.

Dans le passé, le secteur industriel a formulé des critiques contre l'application du régime de dispense. Ces critiques étaient surtout dirigées contre le délai exigé pour obtenir une dispense. De fait, la CCT a parfois jugé nécessaire de prendre jusqu'à quatre semaines pour se prononcer, mais elle rend promptement la plupart de ses décisions. Par exemple, si on prend la totalité des demandes d'exemption présentées en 1980, on constate que 38% ont été traitées le jour même de leur réception, 54% dans les 24 heures, et 73% dans un délai d'une semaine ouvrable. Les demandes dont l'étude a pris plus d'une semaine étaient généralement incomplètes et obligeaient à correspondre avec les demandeurs afin de déterminer si des navires canadiens étaient appropriés aux services envisagés et disponibles.

Situation de la route intercôtière

32. La question de savoir si cette route devrait être assujettie aux lois sur le cabotage ou être déréglementée entièrement et ouverte à tous les pays a donné lieu à beaucoup de désaccord dans le passé.

Dans des conditions économiques normales, le trafic qui emprunte cette route est relativement faible et est surtout transporté par des navires battant pavillon étranger et dispensés de l'application des lois sur le cabotage. La période de pénurie de pétrole brut en 1973-1974 a été marquée par une recrudescence provisoire du trafic: 45 navires-citernes, dont 44 battaient pavillon étranger et bénéficiaient d'une dispense et l'autre était immatriculé aux Bermudes, ont effectué 61 mouvements de l'Ouest à l'Est. Cette demande extraordinaire a amené l'adoption du Règlement d'exemption pour le cabotage, qui délègue au ministre du Revenu national le pouvoir de dispenser de l'application des lois sur le cabotage et permet d'étudier les demandes plus rapidement afin de faire face aux cas urgents. Ce Règlement d'exemption a depuis lors été renouvelé annuellement par décret du Conseil. A la suite de son adoption, il a été décidé en 1975 d'accorder une remise entière de droit à tous les navires-citernes qui effectuaient ces mouvements et cette décision a de nouveau fait l'objet d'un décret du Conseil. Celui-ci a par la suite été abrogé, mais le processus ainsi mis en marche demeure, car la remise entière est toujours accordée aux navires qui, sur la route en question, transportent des cargaisons de produits énergétiques. Une procédure spéciale est appliquée en l'occurence par le Comité interministériel de remise de droit, présidé par le ministre des Finances et composé de représentants de la CCT, du MDT, du ministère de l'I & C et du ministère du Revenu national, au niveau des questions de transport maritime.

La situation actuelle se présente ainsi: la majeure partie des mouvements étant composée de produits énergétiques, la plupart des navires battant pavillon étranger sur la route en question et bénéficiant d'une dispense n'acquittent pas le droit. Cela devrait aussi être le cas des navires battant pavillon canadien qui n'acquittent pas le droit. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'autres genres de produits, les armateurs canadiens sont désavantagés dans une certaine mesure parce qu'ils doivent payer à la fois le droit et l'impôt sur le revenu de leur compagnie, alors que les armateurs de navires battant pavillon étranger n'ont pas cette deuxième obligation. Il semblerait donc fondé de libérer au moins un navire qui participe temporairement à ce commerce presque analogue au commerce de haute mer de l'obligation d'acquitter le droit, au profit des expéditeurs de quelque produit que ce soit.

Situation des navires de croisière

33. Les croisières n'ont pas, dans le passé, été considérées comme du cabotage, parce que les navires de

croisières ramènent les passagers au point de départ, de sorte que leur activité ne constitue pas du transport d'un endroit à l'autre au Canada. Par conséquent, ils ne sont pas assujettis aux dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada. À l'heure actuelle, les croisières s'effectuent à partir des côtes ouest et est pendant l'été en utilisant différents navires battant pavillon étranger affrétés par des exploitants canadiens ou faisant simplement appel à des agents de navire ou à des services d'entretien au Canada. Ces croisières exercent une influence considérable, des plus favorables, sur les économies régionales; en 1980, plus de 95 000 personnes ont utilisé les seuls services partant de Vancouver, ce qui a entraîné des dépenses directes supérieures à 30 millions de dollars. Inutile de dire que ni les gouvernements provinciaux ni le secteur privé ne désirent voir ces activités soumises à des restrictions de quelque nature que ce soit, même si la réglementation des activités et du rendement de ces navires est minime.

Un secteur de l'industrie des croisières dont on n'a pas tenu compte dans le passé prend de plus en plus d'extension. Il s'agit des bateaux d'excursions qu'utilisent des compagnies canadiennes relativement petites et qui se rendent, par exemple, à des endroits proches de la frontière canado-américaine, comme les Mille-Iles et les Grands lacs.

Pour illustrer l'importance que présentent ces services, précisons que l'un des exploitants importants de la zone des Milles-Iles a déclaré avoir transporté plus de 250 000 passagers au cours de l'été 1980.

En vertu de la législation actuelle, une compagnie des États-Unis peut placer un navire au Canada, au même petit port qu'un concurrent canadien, et offrir exactement le même service sans avoir à acquitter de droits ni à obtenir un permis. Cette façon de procéder pourrait être tout particulièrement préjudiciable aux exploitants canadiens vu l'inexistence d'accords de réciprocité entre les deux pays; de fait, les États-Unis disposent de lois sur le cabotage qui interdisent l'utilisation dans leurs limites de cabotage de tout navire qui n'a pas été construit et n'est pas immatriculé dans ce pays et n'est pas monté par un équipage de ce pays. D'un point de vue général, c'est-à-dire, en tenant compte de tous les genres de croisière mentionnés précédemment, il semble nécessaire d'exercer un certain contrôle sur ces activités, sans imposer des charges financières supplémentaires.

Il serait possible d'y parvenir en considérant toute croisière dont le départ et l'arrivée ont lieu dans le même port comme du cabotage, de sorte que les navires immatriculés à l'étranger devraient obtenir une dispense pour effectuer temporairement des croisières. Pour ne pas imposer de dépenses additionnelles aux exploitants des navires de croisière de haute mer, les navires construits à l'étranger et disposant de cabines avec couchettes pour plus de cent passagers devraient être exemptés du droit de douane d'entrée temporaire. Par contre, les navires construits à l'étranger et ne disposant pas de cette capacité de logement seraient assujettis au droit afin de protéger les petits exploitants contre la concurrence américaine au Canada.

Imposition du droit de douane aux navires importés temporairement sous le régime de dispense des lois sur le cabotage

34. Il en est fait mention plus haut, le plein droit d'importation imposé à un navire non construit dans le Commonwealth et devant être utilisé dans le cabotage est de 25% de sa juste valeur marchande; dans le cas de son entrée temporaire, le droit est exigible à raison de 25% du 120e de sa juste valeur marchande, par mois.

Les objections formulées contre ce droit varient énormément, suivant le secteur de l'industrie en cause. Elles vont du désir de faire abaisser ce tarif considérablement à la nécessité de le conserver mais de doubler le droit applicable à l'entrée temporaire de façon à le fixer à 25% du 60e de la juste valeur marchande par mois. On peut dire, cependant, que les pressions qui s'exercent pour amener la réduction ou la suppression du tarif sont moins fortes que dans le passé, abstraction faite de son application à la route intercôtière.

35. Le rapport Darling recommande que les navires auxquels est accordée l'entrée temporaire dans le cabotage devraient acquitter un droit représentant le double de celui qui est exigible à l'heure actuelle, c'est-à-dire le 60e mentionné précédemment. Le rapport ne justifie pas tellement la mise en oeuvre de cette proposition, mais par le passé, le secteur de la construction navale l'a fortement appuyée en alléguant qu'elle assurerait une plus grande protection à l'industrie canadienne. On a aussi prétendu que l'imposition selon la "valeur du navire" joue en faveur de l'utilisation de navires anciens et moins efficaces, mais les statistiques sur l'octroi de dispenses démontrent qu'il n'en est pas ainsi. L'utilisation de navires battant pavillon étranger dépend, dans presque tous les cas, de leur disponibilité au

moment où ils sont exigés et de la possibilité technique et commerciale d'accomplir le service nécessaire, soit les mêmes critères que ceux qui sont appliqués aux navires canadiens lorsqu'on détermine s'ils sont "appropriés". Dans les cas où aucun navire canadien approprié n'est disponible, il va de soi que l'utilisation d'un navire étranger est dans l'intérêt public et qu'il ne conviendrait pas d'y mettre obstacle par l'imposition d'un droit inutilement élevé, comme le 60e proposé.

Le document de prise de position (1977) propose d'imposer aux navires battant pavillon étranger une redevance qui remplacerait le droit actuel. On a établi des formules qui tiendraient compte des spécifications et des caractéristiques d'un navire, ainsi que de la nature et de l'étendue du service à accomplir.

Elles s'appliquaient de façon satisfaisante à une large gamme de types de navires affectés au transport de marchandises; toutefois, leur application à d'autres navires présentait énormément de difficultés et donnait lieu à des équations lourdes et complexes. La difficulté que présente l'imposition d'une telle redevance est bientôt apparue, de même que le fait qu'un affréteur de navires n'aurait pas une idée précise de la redevance à acquitter lorsqu'il entamerait des négociations avec un armateur, alors qu'il sait sous le régime actuel à quel droit il est soumis. Cette difficulté et d'autres qui ne sont pas évoquées, jointes au fait que les préoccupations relatives à l'utilisation de navires anciens paraissent injustifiées, ont entraîné le rejet de ces propositions.

36. Une question directement liée à l'imposition du droit représentant le 120e de la juste valeur marchande par mois se rattache à l'affrètement partiel. Il se présente des cas où, à défaut d'un navire canadien approprié, on accorde à un navire battant pavillon étranger un permis qui l'autorise à transporter une cargaison incomplète. Dans bien des cas, ces cargaisons représentent moins du quart de la capacité du navire qui, en l'occurrence, transporte d'autres cargaisons mais effectue un mouvement international. Dans l'un ou l'autre cas, le droit imposé se fonde sur la juste valeur marchande du navire et, parfois, il peut être supérieur à la valeur de la cargaison même ou au fret acquitté de ce fait. Dans la plupart des cas, ces cargaisons partielles se présentent pour l'une des raisons suivantes:

a) elles sont constituées de gros articles distincts qu'aucun autre moyen de transport ne peut manutentionner; ou

b) les autres moyens de transport sont trop coûteux ou non disponibles.

En l'absence de transport maritime à un prix raisonnable, il serait impossible d'effectuer certains de ces mouvements à un coût rentable, d'où entrave au commerce. Le seul moyen d'alléger le fardeau financier selon la loi actuelle consiste à accorder une remise entière ou partielle du droit imposé au navire, tâche qui incombe au Comité interministériel de remise de droit qui étudie chaque cas. Étant donné qu'une telle étude peut être plutôt longue et entraîner la retenue de fortes sommes d'argent pendant des périodes allant jusqu'à un an, il serait souhaitable, semble-t-il, d'adopter un système prévoyant l'application proportionnelle du droit d'entrée temporaire, selon l'utilisation faite de la capacité du navire, jusqu'à un minimum de base. Cela constituerait une extension d'un précédent récent selon lequel un navire étranger a été engagé temporairement pour retransporter des marchandises destinées à l'exportation entre deux ports canadiens et a reçu une remise de droit proportionnelle.

Rôle de la Commission canadienne des transports

37. On a signalé que jusqu'à tout récemment, le fonctionnement du système actuel était apparemment très mal compris en dehors des ministères directement chargés de l'appliquer. Cette constatation est apparue lors des nombreuses consultations qui ont eu lieu en 1980, et le rôle que joue la CCT était l'un des domaines les plus méconnus, d'où un certain scepticisme, voire une certaine méfiance, surtout au sujet de la méthode d'octroi des dispenses. Même si rien à ce sujet n'a été formulé par écrit, il ne saurait faire de doute qu'il existait bel et bien du scepticisme ou de la méfiance et qu'on l'a exprimé de vive voix à l'occasion, et c'est en grande partie à cause de cela que le document de prise de position (1977) s'étendait sur la question des méthodes que la CCT devrait suivre pour l'octroi des dispenses. Si les recommandations faites avaient acquis valeur de loi, en même temps que le régime complexe d'acquittement de redevances, il n'y a pas de doute que l'application de la loi aurait été considérablement ralentie et que la procédure d'approbation aurait été beaucoup plus longue qu'à l'heure actuelle.

L'explication de tous ces facteurs au cours des consultations a considérablement apaisé le scepticisme et la méfiance, et ce n'est que dans des cas isolés qu'on s'oppose au maintien des méthodes actuelles. Ni l'industrie ni le Ministère ne se sont opposés à la proposition qu'à l'avenir la CCT, plutôt que Revenu Canada, s'occupe des dispenses, pour ainsi séparer les questions de politique de transport maritime et de droits de douane.

Imprécision du Règlement d'exemption pour le cabotage

38. Ce règlement est renouvelé tous les ans par décret du Conseil, avec effet le 1er avril, en conformité de l'article 665 de la Loi sur la marine marchande du Canada. Cet article accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de suspendre les lois sur le cabotage dans certains cas et à l'égard de certaines classes de navires. Le Règlement d'exemption constitue la délégation de ce pouvoir au ministre du Revenu national, à condition qu'il en ait reçu avis par écrit de la CCT.

Depuis 1973, année durant laquelle le Règlement d'exemption a été établi pour la première fois, il a joué un rôle extrêmement utile. La méthode d'octroi des dispenses a été accélérée, au point que des dispenses ont été accordées dans un délai de trois heures dans certains cas.

Toutefois, plusieurs aspects du Règlement d'exemption sont de nature restrictive ou peuvent être considérés comme faibles au point de vue juridique. En voici les plus importants:

a) Le Comité des transports par eau de la CCT reçoit l'instruction d'effectuer des recherches diligentes afin de trouver un navire canadien approprié avant d'aviser le ministre du Revenu national qu'aucun navire n'est disponible. Sur réception de cet avis, le Ministre peut accorder un permis de cabotage à un navire non construit ou immatriculé dans le Commonwealth. D'autre part, l'article 663 de la Loi sur la marine marchande du Canada réserve tout le cabotage, exception faite du secteur sis à l'ouest de l'île d'Anticosti, aux navires britanniques, c'est-à-dire aux navires construits et immatriculés dans le Commonwealth.

b) Le Règlement est renouvelé annuellement, ce qui limite la durée d'application d'une dispense à une année et ce, seulement à partir du 1er avril d'une année quelconque. Des demandes sont souvent présentées pendant les mois d'hiver relativement à l'utilisation de navires, tels que des navires transportant des passagers, au cours des mois d'été suivants. Ce délai est nécessaire à la planification des services envisagés, au double point de vue commercial et opérationnel, mais si l'on s'en tenait rigoureusement au Règlement,

aucune dispense ne pourrait être accordée avant le 1er avril de l'année en question. En pratique, cela pourrait conduire à l'abandon d'un projet et entraîner une perte d'activité économique. Afin d'éviter une telle éventualité, des dispenses ont été accordées à l'avance, en prévision du renouvellement du Règlement.

c) Le Règlement ne vise que l'utilisation de navires battant pavillon étranger lorsqu'un navire canadien approprié n'est pas disponible. Un navire approprié s'entend non seulement d'un navire approprié au point de vue commercial et technique mais aussi d'un navire qui a été soit construit au Canada, soit construit à l'étranger et immatriculé au Canada sur lequel tous les droits applicables ont été acquittés.

Dès lors se pose la question du navire immatriculé au Canada et n'ayant pas acquitté le droit, dans l'éventualité de son uilisation temporaire dans le cabotage. Si l'on interprète rigoureusement le Règlement, ce navire devrait acquitter son plein droit d'importation de 25% pour pouvoir effectuer des mouvements de cabotage, de sorte qu'il ne pourrait trouver preneur sur le marché des navires disponibles. Pour éviter dans la pratique cet acte discriminatoire contre nos propres navires battant pavillon national, on les considère comme navires étrangers et on leur permet d'entrer dans le cabotage en acquittant le 120e de leur juste valeur marchande par mois.

d) Le Règlement renferme une certaine contradiction dans le cas des dragues automotrices qui, aux termes de la Loi sur les douanes, sont censées faire du cabotage lorsqu'elles sont employées en eaux territoriales. Toutefois, ce type de navire ne figure pas dans l'annexe des navires visés par le Règlement, de sorte que l'organisme de réglementation (CCT) ne peut se prononcer lorsque la circonstance se présente.

Nous l'avons déjà mentionné, le Règlement a pour effet de réserver le cabotage aux navires canadiens, en raison de sa phraséologie, et l'explication de ce fait important à l'occasion de consultations a contribué dans une large mesure à faire mieux accepter le principe de

réservation de tout le cabotage aux navires canadiens et de maintien du régime de dispense. Si une telle mesure était envisagée dans la nouvelle loi, elle entraînerait, avec l'établissement de la CCT à titre d'organisme chargé de la délivrance des permis, la suppression automatique de la nécessité de maintenir en vigueur le Règlement d'exemption et apporterait du même coup une solution aux problèmes dont nous faisons ici l'étude.

Champ d'application de la loi

39. Les questions soulevées jusqu'ici ne se rapportent qu'au cabotage visé par la loi actuelle, qui traite uniquement du transport de marchandises ou de passagers entre deux points du Canada. Cette activité est "comprise" dans le cabotage et l'emploi du mot "comprend" fait naître des doutes quant aux autres activités qui pourraient être visées.

Revenu Canada définit le cabotage comme le transport de biens ou de passagers par eau, ou par terre et par eau, entre deux ports ou deux endroits du Canada. Ce concept sert ensuite à distinguer le cabotage et les autres types d'activité maritime qui se déroulent dans la mer territoriale afin d'évaluer les droits de douane qui doivent être acquittés.

Quoi qu'il en soit, la question de savoir si certaines activités maritimes comme le dragage, les relevés sismiques et le forage au large constituent du cabotage a suscité une certaine confusion dans le passé. Les premières présences, en 1970, de navires sismiques étrangers en eaux canadiennes ont mis cette situation en évidence. Ainsi que nous l'avons mentionné, ni la Loi sur la marine marchande du Canada ni l'interprétation que les Douanes donnent du cabotage dans le mémoire D-18, publié sous le régime de l'article 287 de la Loi sur les Douanes, ne considèrent que ces navires font du cabotage; c'est pourquoi, jusqu'alors, ils ont pu travailler en eaux canadiennes, du moment qu'ils se conformaient aux exigences de la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz et qu'ils acquittaient les droits applicables. Il n'était pas nécessaire de consulter la CCT sur la disponibilité de navires canadiens aptes à exécuter ces travaux.

Toutefois, les armateurs du navire battant pavillon canadien "Calgary Catalina" se sont cette année-là opposés vigoureusement au fait que ce navire, qu'ils jugeaient approprié, ne soit pas utilisé, alors que des navires étrangers pouvaient sans entrave travailler en eaux canadiennes. Cet incident a conduit à la formation, la même

année, du Comité consultatif interministériel sur la disponibilité de navires canadiens. Le comité, présidé par la CCT et composé de représentants des ministères des Transports, de l'Industrie et du Commerce, des Douanes, des Travaux publics ainsi que de celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources, constitue depuis lors le point de discussion concernant la disponibilité de navires canadiens appropriés en ce qui a trait à certaines activités maritimes qui ne sont pas tenues pour du cabotage et qui se déroulent en eaux canadiennes.

Même si ces mesures sont satisfaisantes, et que les délais, habituellement attribuables au fait que le demandeur ne fournit pas suffisamment d'informations, n'entraînent que des retards occasionnels, il semble souhaitable de rationnaliser la façon de régir l'accès à ces diverses activités maritimes de la vaste gamme de types de navires qui travaillent dans les zones soumises à la compétence du Canada.

Activités maritimes sur le plateau continental

40. L'extension de l'application des lois sur le cabotage à l'exploitation des ressources sur le plateau continental du Canada et dans d'autres eaux canadiennes a tout d'abord été recommandée par le rapport Darling en 1970. Le gouvernement a adopté, d'une manière générale, cette recommandation et a en outre proposé que les marchandises ou les passagers transportés entre des installations au large des côtes et des points situés en dehors du Canada soient réputés des exportations ou des importations.

La nouvelle loi proposée antérieurement ne comprend pas de contraintes précises sur les travaux d'exploration ou d'exploitation exécutés en dehors des eaux territoriales canadiennes. Toutefois, le transport de marchandises entre un port ou un lieu du Canada et un ouvrage maritime servant à l'exploration ou à l'exploitation sur le plateau continental du Canada, en eaux canadiennes ou non, sont compris dans la définition de cabotage.

A l'heure actuelle, les travaux d'exploration et d'exploitation sont soumis au contrôle du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Affaires indiennes et du Nord qui délivrent des permis en vertu de leurs lois respectives et précisent les modalités et les conditions à remplir. En outre, la Loi sur le pétrole et le gaz naturel de Terre-Neuve et du Labrador prévoit l'obtention de baux du gouvernement provincial avant le démarrage de toute activité et les locataires emploient si

possible des résidents terreneuviens lorsque des compagnies désirent travailler sur la partie du plateau continental que revendique cette province. En ce qui concerne les considérations d'ordre maritime, peu nombreuses sont les contraintes imposées par l'un ou l'autre système.

Tous les secteurs de l'industrie maritime semblent actuellement convenir que les navires qui participent à des activités d'exploration et d'exploitation au large devraient tomber sous le coup des lois sur le cabotage. C'est également le cas des gouvernements provinciaux en cause ainsi que de tous les ministères du gouvernement fédéral. Les consultations ont mis en évidence trois questions principales, explicitées ci-après, à l'appui des propositions de principe visant à l'inclusion des travaux exécutés au large des côtes.

a) L'augmentation de l'emploi sur les navires occupés à des travaux d'exploration à partir de ports de Terre-Neuve, ainsi que le maintien et l'amélioration des niveaux actuels, préoccupent au premier chef les syndicats canadiens d'officiers et de marins qui bénéficient à cet égard de l'appui du Congrès du travail du Canada. L'extension des lois sur le cabotage de façon à comprendre les travaux au large des côtes augmenterait les pouvoirs à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada dans les efforts qu'elle tente pour assurer aux Canadiens de toutes les parties du pays des occasions d'emploi.

b) La réservation de ces travaux aux navires canadiens, lorsqu'ils sont disponibles, apparaît aux constructeurs de navires du Canada comme une incitation à construire des navires au Canada, surtout en raison de l'expérience et des compétences considérables qui s'offrent actuellement au Canada.

c) Une question qui a été soulevée dans l'ensemble de l'industrie maritime est celle du contrôle sur certaines eaux, tout particulièrement dans l'Arctique. On a souvent prétendu que les revendications de contrôle et de souveraineté sur ces eaux ne peuvent être établies que par une présence canadienne. Un moyen d'atteindre cette fin avec le temps serait de réserver aux navires

canadiens, lorqu'ils sont disponibles, les travaux à exécuter dans ces régions. Donner la préférence aux navires canadiens permettrait de ne pas avoir à revendiquer la souveraineté sur les eaux situées au-delà de la mer territoriale et contribuerait aux deux objectifs d'une participation canadienne accrue et d'une présence canadienne plus visible que par le passé.

Autres initiatives du gouvernement fédéral

41. Il y a deux autres initiatives importantes qui sont reliées étroitement à une modification de la politique du cabotage. Ce sont celles qui touchent l'aide à la construction de navires (ce qui comprend, entre autres, la révision de certains articles du tarif douanier), et l'extension de la compétence douanière sur le plateau continental canadien. L'application simultanée de changements à ces trois politiques est un facteur significatif à étudier, notamment dans l'application de droits acquis à des navires construits à l'étranger. Ces droits ont toujours été fondés sur le pavillon et les droits et, dans le contexte actuel, ils doivent être mis en parallèle avec les dispositions concernant les droits accordés à des biens de fabrication étrangère envisagés en ce qui concerne l'extension de la compétence douanière.

Solutions des problèmes concernant des conceptions erronées antérieures des lois sur le cabotage et propositions du Gouvernement fédéral

42. Comme le rappelle l'article 14, les observations verbales et écrites reçues en réponse aux demandes de réactions résultant de discussions antérieures démontrent que la situation qui se présente sous le régime de la législation actuelle, les propositions qui visent à modifier celle-ci et l'incidence que la nouvelle loi pourra avoir sur le cabotage ont peut-être donné lieu à une fausse interprétation.

43. La décision de tenir d'autres consultations en 1980 a grandement contribué à dissiper les malentendus qui existaient et à ouvrir la voie aux nouvelles propositions. En aucun cas n'a-t-on rejeté le principe général de réservation du cabotage aux navires canadiens tout en conservant les mesures de protection actuelles en vue de

permettre l'utilisation de navires étrangers lorsque des navires canadiens appropriés ne sont pas disponibles, ce qui s'était produit par le passé. Les réactions écrites reçues depuis lors proposent d'apporter certaines modifications aux propositions et nous en tenons compte dans les articles suivants qui traitent des options qui s'offrent.

OPTIONS

Divers aspects des modifications possibles de la loi

44. Les aspects suivants de toute nouvelle législation en matière de cabotage ressortent lorsqu'on envisage un changement:

a) Situation - Les dispositions actuelles sur le cabotage se trouvent dans la Loi sur la marine marchande du Canada, mais depuis 1977, la politique du cabotage est traitée à part de la réglementation des navires en ce qui concerne les aspects propriété, équipage, sécurité et autres aspects connexes. Il pourrait être très utile de garder cette approche, c'est-à-dire, de séparer le cabotage de ces autres questions.

b) Portée - Les lois actuelles ne traitent que du transport de marchandises ou de passagers entre des ports canadiens. D'autres activités, comme les travaux offshore dans la mer territoriale relèvent plus ou moins de lois et règlements plus étroitement reliées à la politique tarifaire et à des politiques autres que celles de la navigation ou du transport. Il reste donc la possibilité de garder cette approche dans une nouvelle législation, mais on ne pourrait considérer cette mesure que comme un pis aller.

Ces considérations, à leur tour, font ressortir les autres approches suivantes:

a) Réservation absolue aux navires canadiens

Un certain nombre d'armateurs, de constructeurs de navires et de syndicats ont, dans le passé, appuyé cette option. Celle-ci assurerait un milieu

commercial dans lequel les propriétaires de navires pourraient désormais s'occuper de la planification, de l'exploitation et du financement des navires en ayant la certitude absolue que le cabotage au Canada ne serait accessible qu'aux navires canadiens. De nos jours, cependant, l'impossibilité d'une telle ligne de conduite est partout reconnue, car il est manifeste qu'un grand nombre d'activités spécialisées pour l'exécution desquelles des navires canadiens ne sont pas disponibles ne pourraient en l'occurence être entreprises.

b) Maintien du statu quo

En règle générale, la législation actuelle ne semble pas susciter d'ennuis économiques nettement définissables dans un secteur déterminé de l'industrie maritime ou de l'économie canadienne. Les navires canadiens transportent plus de 97 % de tout le commerce de cabotage et l'application du régime de dispense des navires étrangers est considérée comme impartiale. Toutefois, les imperfections de la législation subsisteraient, surtout en ce qui a trait aux secteurs en croissance des activités maritimes connexes et au maintien de l'entrée sans droit dans le cas des navires construits dans le Commonwealth. En outre, la distinction qui existe entre le cabotage et les activités maritimes connexes ne serait pas tirée au clair. Il faudrait s'attendre à une vive protestation de tous les secteurs de l'industrie maritime si l'on envisageait l'adoption de cette ligne de conduite.

c) Réservation conditionnelle aux navires canadiens

i) Domaines d'application

a) L'expression "eaux canadiennes" comprend toutes les eaux intérieures et internes du Canada et la mer territoriale du Canada.

b) L'expression "terres du Canada" comprend les zones sous-marines adjacentes à la côte canadienne s'étendant au prolongement naturel du territoire terrestre canadien jusqu'au rebord externe de la marge continentale ou jusqu'à deux cents milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale canadienne, selon la plus éloignée des deux mesures. (Cette expression est définie dans la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada.)

ii) Portée

a) (i) Que le cabotage au Canada, c'est-à-dire, le transport de marchandises ou de passagers d'un port ou endroit au Canada au même ou à un autre port ou endroit au Canada, et

(ii) Les activités maritimes commerciales connexes (sauf la pêche) qui se déroulent sur les terres du Canada ou au-dessus de ces dernières ou qui s'y rattachent, conformément à un bail, permis ou licence délivrés en vertu d'une loi du Parlement du Canada,

soient réservés à des navires canadiens, à l'exception des plates-formes de production qui sont en position et reposent sur le fond de la mer. Lorsqu'aucun navire canadien approprié n'est disponible, on peut accorder à un navire étranger une licence autorisant provisoirement l'affectation de ce navire à ce commerce ou à cette activité.

b) Que la Commission canadienne des transports soit autorisée dans la législation, sous réserve des règlements, à appliquer les lois sur le cabotage, en tenant dûment compte des responsabilités et compétences d'autres organismes et ministères fédéraux, y compris la délivrance de licences permettant l'utilisation de navires non canadiens pour des engagements temporaires lorsqu'aucun navire canadien approprié n'est disponible, selon des critères d'évaluation qui ne seront en général pas plus restrictifs que ceux qui s'appliquent actuellement.

iii) Question des droits de douanes

a) L'établissement des droits applicables aux navires qui font du cabotage relève du ministre des Finances, qui consulte d'abord le ministre des Transports et celui du Revenu national.

b) L'entrée en franchise des navires construits dans le Commonwealth pour faire du cabotage ou exécuter d'autres travaux maritimes en eaux canadiennes est éliminée.

c) Le système existant de paiement de droit lors de l'entrée de navires à titre temporaire, c'est-à-dire le droit multiplié par 120e de la valeur marchande par mois, est maintenu.

d) Les navires non construits au Canada qui font temporairement du cabotage entre des ports des côtes ouest et est, entre deux ports ou endroits du Canada en passant par un port étranger et ceux qui, à titre temporaire, font des croisières ayant comme point de départ et d'arrivée le même endroit au Canada et qui peuvent loger plus de cent passagers sont exemptés de l'acquittement de droits.

e) La totalité ou une partie du droit que doivent acquitter les navires effectuant du cabotage à titre temporaire au Canada, ceux qui, à titre temporaire, participent à l'exploration et à l'exploitation des terres du Canada, ceux qui, également à titre temporaire, transportent des cargaisons partielles et les navires immatriculés au Canada qui n'ont pas acquitté leur droit est remise pour une période maximale spécifiée dans une année quelconque.

f) Reconnaissance de "droits acquis" à certains navires réquisitionnés, loués ou affrétés avant l'annonce d'une décision du cabinet, ou sur les lieux à la date d'entrée en vigueur de nouvelles mesures législatives concernant les douanes et le cabotage. (Voir le tableau ci-joint pour plus de détails).

Voici les modifications importantes que cette option entraîne:

i) la séparation des compétences relatives à la régie du transport maritime (ministère des Transports), à la perception du droit de douane (ministère du Revenu national) et à la politique tarifaire (ministère des Finances);

ii) l'application du droit de douane à tous les navires non construits au Canada qui font du cabotage et qui exécutent d'autres travaux connexes en eaux canadiennes;

iii) la limitation de l'entrée de navires battant pavillon étranger en vue de leur participation à des travaux maritimes autres que le cabotage lorsque des navires canadiens appropriés sont disponibles;

iv) la simplification des lois régissant le cabotage et leur extension à toutes les activités maritimes connexes.

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE INTERNATIONAL

45. Bien qu'un certain nombre de pays maintiennent une ligne de conduite d'entrée libérale en ce qui a trait aux activités de ravitaillement des installations au large, d'autres limitent de fait l'entrée de différentes façons, comme par l'adoption de règlements sur la main-d'oeuvre. On peut s'attendre à une réaction défavorable à la nouvelle politique canadienne, vraisemblablement au comité du transport maritime de l'OCDE, qui étudie présentement la question de la libéralisation du ravitaillement du large.

AUTRES CONSIDÉRATIONS

46. Les mouvements syndicaux ont fortement appuyé les propositions lors des consultations, à condition que la nouvelle législation fédérale n'exerce pas une influence défavorable sur les niveaux d'emploi découlant de l'action combinée de l'accroissement de l'activité au large de la côte est et des exigences de la Loi sur le pétrole et le gaz naturel de Terre-Neuve et du Labrador. La Loi sur le pétrole et le gaz du Canada concourt dans une grande mesure à atténuer ces craintes, mais avec l'acceptation des propositions que contient l'option c), l'assujettissement de l'activité au large aux lois sur le cabotage accroîtrait considérablement les pouvoirs de la Commission de l'emploi et de l'immigration quant à la préférence à accorder aux Canadiens dans le domaine de l'emploi.

QUESTIONS D'INFORMATION

47. L'information a été largement diffusée par le biais des consultations. Des réunions ont eu lieu avec les principaux dirigeants de six associations d'armateurs, 14 armateurs particuliers, dix associations industrielles (dont neuf représentent des chargeurs), deux chargeurs particuliers, six organisations syndicales et professionnelles, et avec des cadres supérieurs de dix compagnies pétrolières, huit gouvernements provinciaux et les ministères fédéraux intéressés.

REGIME PROPOSE DE DROITS ACQUIS

POUR FINS DE CABOTAGE	ANNONCE	MISE EN APPLICATION	ASSUJETTI AUX DROITS
Navires construits dans un pays du Commonwealth et immatriculés au Canada			
Commandés	Livrés à temps en quelqu'endroit que ce soit		- Exemptés
	Commandés	Livrés	- Exemptés
	Commandés	Livrés	- Applicables
Navires construits et immatribulés dans un pays du Commonwealth			
Bail reconnu	Livrés à temps en quelqu'endroit que ce soit		- Période d'exemption
	Bail reconnu	Livrés	- Période d'exemption de 18 mois après l'annonce ou de 12 mois après la date d'entrée en vigueur, selon la date plus rapprochée.
	Bail reconnu	Livrés	- Applicables
AUTRES ACTIVITES MARITIMES COMMERCIALES			
Navires construits ailleurs qu'au Canada et immatriculés au Canada			
Commandés	Livrés à temps en quelqu'endroit que ce soit		- Exemptés
	Commandés	Livrés	- Exemptés
	Commandés	Livrés	- Applicables
Navires construits et immatriculés ailleurs qu'au Canada			
Bail reconnu pour période déterminée	Livrés à temps en quelqu'endroit que ce soit		- Période d'exemption
Bail reconnu pour période indéterminée	(a) (b)	Livrés à (a) ou (b)	- Période d'exemption de 12 mois après la date d'entrée en vigueur
Bail reconnu pour période indéterminée		Livrés	- Période d'exemption de 12 mois après importation.
	Bail reconnu	Livrés	- Période d'exemption de 18 mois après l'annonce, ou de 12 mois après la date d'entrée en vigueur, selon la date la plus rapprochée
	Bail reconnu	Livrés	- Applicables
	Bail reconnu	Livrés	- Applicables